



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO

DIPARTIMENTO SCIENZE GIURIDICHE, DELLA SOCIETÀ E DELLO SPORT

Dottorato in “processo d’integrazione europea e diritto internazionale”

## LA SELEZIONE DEI GIUDICI DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL’UNIONE

*Nuove prospettive di integrazione e legittimazione.*

SSD IUS/08; IUS/14

TESI DI

**Dott. ssa ANTONINA PERI**

COORDINATORE DEL DOTTORATO

**Prof.ssa LAURA LORELLO**

TUTOR

**Prof. ROBERTO DI MARIA**

CO-TUTOR

**Prof. GIUSEPPE VERDE**

CICLO XXIV - ANNO ACCADEMICO –2013/2014

DOTTORATO





## ***Acknowledgements***

*I am grateful to the Judges and Professors for generously sharing their personal thoughts on some of the issues. In particular, I thank Professors Giuseppe Verde e Roberto Di Maria (Università di Palermo), Giuseppe Martinico (CEPS), Alberto Alemanno (HEC), Maria-Pilar Canedo Arillaga (Univ. of Deusto), Andrea Biondi (Kings' College) for comments on a previous draft. Lord Baron Jonathan Mance (UK Supreme Court), Professors Peter Leyland (London Met) and Giuseppe Di Chiara (Unipa) for inspiring interviews and conversations. Finally, special thanks to my wonderful husband, who supported me every single day.*

## Abstract

*The appointment of judges to supranational and international courts has long been a neglected area of sovereign activity. However, the growing role and significance of the European Court of Justice (ECJ), by now one of the most significant players within the European political and constitutional space, demands reforms which also affect its architecture.*

*The creation of the advisory panel under article 255 TFUE, whose task is to provide the Council with opinions on candidates suitability, it could be considered one of the most interesting novelties introduced by the Lisbon Treaty. Indeed, the panel is definitely a way to improve judicial independence and proficiency but also a means to centralize judicial selection process at the supranational level. we argue that panel activity is much more influential than the modesty of its formal powers let suppose.*

*After a deep analysis on judicial selection procedures for the ECJ, we underline the strength and the weakness points of the new panel 255. This study let us to believe that the new panel is an important step forward a stronger European integration.*

*In the second part, adopting a comparative approach, we propose some judicial selection models for supranational and international courts. In this way, the thesis contextualizes art.255 TFUE within a general trend present at a comparative level.*

*Finally the thesis offers a critical reading of art.255 TFUE analyzing some important cross-cutting issues concerning independence, transparency, democracy and diversity in judicial nominations. To this extent, this doctoral thesis shows how judicial selection procedures may have important substantial implications: especially with regard to ECJ legitimacy.*

## INDICE

### **“LA SELEZIONE DEI GIUDICI PER LA CORTE DI GIUSTIZIA DELL’UNIONE”**

#### *NUOVE PROSPETTIVE DI INTEGRAZIONE E LEGITTIMAZIONE*

<b>SUMMARY.....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>19</b>
 <b>CAPITOLO I:</b>	
<b>LE PROCEDURE DI SELEZIONE DEI GIUDICI PER LA CORTE DI GIUSTIZIA ED IL TRIBUNALE DELL’UNIONE.....</b>	<b>25</b>
 <b>1. Disciplina delle procedure di selezione a livello sovranazionale.....</b>	
1.1. La selezione dei giudici per la Corte di giustizia.....	27
1.2. La selezione dei giudici per il Tribunale.....	32
1.3. Brevi considerazioni conclusive.....	36
 <b>2. Procedure e prassi di nomina a livello interno.....</b>	
2.1. Nomine di matrice governativa.....	38
2.2. Nomine di derivazione parlamentare.....	39
2.3. Nomine sottoposte a scrutinio pubblico.....	39
2.4. Brevi considerazioni conclusive.....	42
 <b>3. Le proposte di riforma avanzate anteriormente al Trattato di Lisbona.....</b>	
3.1. Incremento del ruolo del Parlamento europeo.....	44
3.2. Abbandono del criterio della rappresentanza geografica.....	45
3.3. La creazione di una commissione di selezione.....	46
3.4. Brevi considerazioni conclusive.....	47

<b>4. La selezione dei giudici dopo il Trattato di Lisbona: il comitato 255 TFUE.....</b>	<b>48</b>
4.1. Il funzionamento del comitato di selezione ex art.255 TFUE.....	48
4.2. La composizione del comitato ex art.255 TFUE.....	51
4.3. I “limiti” dell’attività del comitato ex art.255 TFUE.....	54
(a) Il comitato non si sostituisce agli Stati membri	
(b) Impossibilità di intervenire sul mancato rinnovo delle cariche	
(c) Non vincolatività dei pareri del comitato	
(d) Mancata pubblicità dei pareri del comitato	
(e) Impossibilità di influenzare la composizione complessiva della Corte.	
4.4. I “punti di forza” dell’attività del comitato ex art.255 TFUE.....	61
(a) Poteri d’indagine sulle procedure nazionali;	
(b) Audizione diretta dei candidati;	
(c) Esplicitazione dei criteri di selezione.	
4.5. Brevi considerazioni conclusive: un bilancio tra limiti e punti di forza del comitato di selezione.....	71
<b>5.Conclusioni.....</b>	<b>73</b>

## **CAPITOLO II:**

<b>MODELLI DI SELEZIONE DEI GIUDICI PER LE CORTI INTERNAZIONALI.....</b>	<b>76</b>
<b>1. La dottrina sui modelli di selezione dei giudici.....</b>	<b>77</b>
1.1. La dottrina di matrice statunitense.....	78
1.2. La dottrina sorta nel contesto europeo.....	80
1.3. Brevi considerazioni conclusive.....	82
<b>2. Principali classificazioni dei modelli di selezione.....</b>	<b>83</b>
2.1. Sistemi meritocratici.....	85
2.2. Sistemi a nomina politica.....	85
2.3. Sistemi elettivi.....	87

2.4. Sistemi ibridi o misti: il nuovo <i>trend</i> delle <i>Judicial Appointment Commissions</i> .....	88
2.5. Brevi considerazioni conclusive.....	90
<b>3. Modelli di selezione dei giudici per le Corti internazionali: una proposta di classificazione.....</b>	<b>90</b>
3.1. Modelli di selezione “intergovernativi”.....	92
3.1.1. La Corte internazionale di giustizia.	
3.2. Modelli di matrice “liberale”.....	96
3.2.1. La Corte penale internazionale.	
3.3. Modelli di ispirazione “cosmopolita”.....	102
3.3.1. La Corte europea dei diritti dell’Uomo.	
3.4. Brevi considerazioni conclusive.....	107
<b>4. Conclusioni: Quale modello di selezione per la Corte di giustizia dell’Unione?.....</b>	<b>109</b>

### **CAPITOLO III:**

<b>PROCEDURE DI SELEZIONE DEI GIUDICI E LEGITTIMAZIONE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA: QUESTIONI DI NATURA TRASVERSALE.....</b>	<b>113</b>
---	------------

<b>1. Nuove regole in materia di selezione ed “indipendenza” della Corte di giustizia.....</b>	<b>115</b>
1.1. L’indipendenza del giudice: una premessa definitoria.....	115
1.2. Il principio dell’indipendenza del giudice nell’ordinamento dell’Unione: brevi cenni.....	117
1.3. Il legame tra indipendenza e professionalità dei candidati. La creazione del comitato ex art.255 TFUE quale “ <i>quality assurance</i> ”.....	119
1.4. Brevi considerazioni conclusive. Indipendenza del giudice europeo: verso un modello comune di garanzie.....	127
<b>2. Principio di “trasparenza” e procedure di selezione.....</b>	<b>128</b>

2.1. I principi di “apertura” e “trasparenza” all’interno dell’Unione: contenuti, fondamenti e differenze.....	129
2.2. La trasparenza nelle procedure di nomina: il “rapporto di attività” e le “dichiarazioni pubbliche” dei membri del comitato.....	132
2.3. La segretezza dei giudizi del comitato 255 TFUE: un giusto punto d’incontro tra tutela della trasparenza e <i>privacy</i> ?.....	135
2.4. Brevi considerazioni conclusive.....	141
<b>3. La selezione dei giudici della Corte di giustizia alla luce dei principi democratici.....</b>	<b>143</b>
3.1. Perché la nomina dei giudici della Corte di giustizia dovrebbe essere interpretata alla luce dei principi democratici?.....	145
3.2. Lo scrutinio pubblico delle candidature a livello interno.....	150
3.3. Il ruolo del Parlamento europeo.....	152
3.4. Brevi considerazioni conclusive.....	157
<b>4. La Corte di giustizia ed il principio della “Diversity”.....</b>	<b>158</b>
4.1. Il significato e le implicazioni della <i>Diversity</i> all’interno delle istituzioni giudiziarie.....	159
4.2. Perché aspirare ad una Corte di giustizia “socialmente rappresentativa”? Una breve premessa sui rapporti tra “rappresentatività” ed “indipendenza” delle Corti.....	161
4.3. Il “ritardo” della Corte di giustizia nella tutela della <i>diversity</i> .....	163
4.4. Brevi considerazioni conclusive.....	165
<b>5. Conclusioni. Il nuovo comitato ex art.255 TFUE: verso nuove forme di legittimazione della Corte di giustizia dell’Unione.....</b>	<b>167</b>
<b>CONCLUSIONI FINALI: FUTURI SCENARI E PROSPETTIVE.....</b>	<b>172</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>179</b>



## INDICE DELLE TAVOLE

<b>Table no. 1:</b> The Composition of the European Court of Justice.....	30
<b>Table no. 2:</b> The Composition of EU General Court.....	34
<b>Table no. 3:</b> The Composition of the panel 255 TFEU.....	54
<b>Table no. 4:</b> Data on the activity of the panel under art.255 TFEU.....	74
<b>Table no. 5:</b> Trust in institutions: % tend to trust - % tend not to trust.....	170

## SUMMARY

This doctoral thesis, entitled “*Judicial Selection for the European Court of Justice: New Perspectives of Integration and Legitimacy*”, is focused on Judicial Selection Procedures for the European Court of Justice (ECJ), one of the most significant player in the European politic and constitutional space: a leading actor in the itinerary towards a strong European integration, maybe more of the same political institutions.

The appointment of judges to international and supranational courts has long been an unstudied area of sovereign activity. However, in the recent past, a new consciousness concerning the growing role and significance of these superior judicial bodies, has led both the literature and the political institutions to stimulate debates and proposals aiming to influence not only the functioning but, also, the same “structure” and “composition” of these important courts.

After all, the growing interest on judicial selection for international courts takes force and determination from the evident consequences that these rules have on these Supreme Courts’ legitimacy.

The reform, introduced by the Lisbon Treaty, concerning the judicial selection procedures for the ECJ - and, consequently, also for the General Court - could be undoubtedly included in this trend. Indeed, one of the most significant novelties introduced by the Treaty has been the new panel under art.255 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU): this independent commission, entitled to give a “suitability assessment” on each judicial candidate, rules out the old system where judges were simply chosen by “consensus” of Member States governments.

With regard to this topic, this doctoral thesis aims to solve three fundamental questions:

1) Firstly, the creation of the new panel under article 255 TFEU is a step forward in terms of integration? In other words, it can be considered an attempt,

even if partial, to centralize at the supranational level a competence - the judicial selection - which has been, until now, on the exclusive monopoly of national governments?

With regard to this first question, our thesis is that recent reforms on judicial selection for the ECJ - especially with regard to the creation of the new panel under article 255 TFEU - are a significant, even if not a definitive, step forward in terms of integration. Indeed, these novelties have given an important contribution in order to centralize the selection procedures at the supranational level.

We argue this thesis in the first chapter of this dissertation. Indeed, after a deep analysis of judicial selection procedures for the ECJ and the General Court – both at supranational and domestic level – the first chapter describes, from an historical point of view, the principal reform proposals concerning the ECJ selection and composition. In particular, we focus on the following topics: the European Parliament involvement in judicial selection; the necessity to leave a geographical form of judicial representation; finally, the creation of an independent judicial appointment commission.

Therefore, we gradually move to the main issue of this research, i.e. the creation of the new panel 255 TFEU. In particular, after a deep analysis of panel functioning and composition, collecting data on each member, we have sought to enhance the strengths and weakness points of this new judicial selection body. From this empirical analysis we find relevant arguments to support our first point. Indeed, a diachronic observation of panel's activity shows that this body is much more influential than the modesty of its formal powers let suppose.

For instance, we show how the “negative assessments” in judicial selection practices and, in general, the global screening activity on national candidacies, even if not formally binding, is able to constrain significantly the autonomy of States governments in the nomination phase.

This statement is strongly confirmed by data. Indeed, on the one hand, a careful analysis of the ECJ composition exhibits a discontinuity with respect to the previous *regime*, on the grounds that judges under panel 255 have specific and

remarkable competences in EU Law and have no political background (thus sustaining political independence of the ECJ).

On the other hand, since the beginning, the panel has examined 65 candidatures for the Court of Justice and for the General Court, among which 36 renewals, expressing an unfavorable judgment for a quarter of the new applicants (see table no. 4) and approving all the incumbents. However, the most relevant result is that panel's opinions, whether favorable or otherwise, have always been followed up by governments.<sup>1</sup> In light of these considerations, it is possible to affirm that the suitability assessments of the panel, even if not formally binding, have a strength comparable to a “consent procedure”<sup>2</sup>.

2) The second query we tried to solve is: how could be framed the creation of the panel 255 in a comparative perspective? Are there similar trends in judicial selection reforms with regard to other Supranational and International Courts? If yes, is it possible to detach some judicial selection models for International Courts? Could the judicial selection procedures for the ECJ be included in one of these models?

With regard to this group of questions the thesis we support is that the novelties introduced by the Lisbon Treaty - especially the creation of the new panel - are concordant with several recent reforms concerning other International Courts. Indeed, the comparative analysis we carried on shows that these courts are progressively moving from “intergovernmental” to “cosmopolitan” judicial selection models. We argue that the ECJ still adopts an intergovernmental model: anyway, we can detach important signals – among others - the relevant role assigned to the panel 255 TFEU - which show a tendency to a “cosmopolitan” evolution.

---

<sup>1</sup> See *Deuxieme rapport d'Activité du Comité prévu à l'article 255 du TFUE*, Bruxelles, le 28 Janvier 2013, 5405/13, part I, point 3.

<sup>2</sup> President of the panel 255 Jean Marc Sauvé during the conference “*Selecting Europe's Judges: a critical appraisal of appointment process to the European Courts*”, College d'Europe, Bruges, Belgium, November 4th, 2013”.

We argue this thesis in the second chapter. Indeed, adopting a comparative approach, we report a general overview of the existing literature – belonging both to the United States and to the European tradition - on judicial selection. In particular, we illustrate the principal judicial selection models which have been developed by the most important experts of the topic (e.g. K. Malleson, P. Russel): these are the “merit”, the “political appointment”, the “elective” systems and the “Missouri plan” (or Judicial Appointment Commissions system).

Even if these models are surely useful by an heuristic and comparative point of view – especially the models adopted to select Supreme or Constitutional Courts – however, they were elaborated and conceived to describe only the national courts phenomenon: thus they are not able to adequately describe the - more complex - international judicial order. That is why we propose an innovative classification of judicial selection models for supranational and international courts. In particular, considering Armin Von Bogdandy’s theory about International Courts’ legitimacy, we suggest a distinction between three fundamental judicial selection models: the intergovernmental, the liberal and the cosmopolitan model.

The “intergovernmental” model presupposes that only State governments have the right to appoint international judges. No role or influence in judicial selection is recognized to national or international Parliaments. Some scholars attribute this judicial selection procedure to the International Court of Justice (hereafter ICJ).

On the other hand, the “liberal” model applies to judicial selection for international courts the same rules provided, at the national level, to select Supreme Court judges. To this model could be reconnected the International Criminal Court (hereafter ICC), where Governments can appoint their candidates using the same procedures which they adopt to select the respective Supreme Courts.

Finally the “cosmopolitan” model, acknowledging that International Courts work on a totally different international forum, recognizes that citizens – and the

institutions that represent them – are the only source of legitimization of these international bodies. Consequently, this judicial selection model provides a gradual centralization of judicial selection procedures, giving relevant powers to independent judicial appointment commissions. To this model belong the judicial selection processes for the European Court of Human Rights (hereafter ECtHR) and for the ICC which, indeed, both provide the role of an independent judicial appointment commission.

3) In conclusion, the last – and more important - question which this thesis aims to solve is the following: have the reforms introduced by the Lisbon Treaty, especially the creation of the panel 255 TFEU, substantial consequences? Are they able to influence the “quality” of the ECJ Legitimacy?

In order to give an appropriate answer to this relevant question it is important to clarify that - with regard to the ECJ - when we refer to “Judicial Legitimacy” we do not question its normative or constitutional fundament but, on the opposite, we refer to the public perception that this judicial body has either the right, or the authority, to make decisions which are viewed as worthy of respect or obedience. Indeed, judicial legitimacy derives from the belief that judges are impartial and that their decisions are grounded in law, not ideology nor politics. Quite often, in sharp contrast to other political institutions (such as legislatures), courts are respected — indeed often revered — because their decisions are viewed as being principled rather than motivated by self-interest or partisanship. To the extent that courts are perceived as legitimate by their constituents, their decisions — even unpopular ones — are respected, acquiesced and accepted<sup>3</sup>.

In the light of this specific definition of Judicial Legitimacy, with regard to the last question we support a positive thesis. Indeed, we sustain that the recent novelties introduced by the Lisbon Treaty, affecting the procedural - and the

---

<sup>3</sup> See <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/140637/court>

substantial - guaranty of judicial independence and transparency, may have important consequences on ECJ's legitimacy.

We argue this thesis in the last chapter of the dissertation. Indeed, chapter three offers a critical reading of art.255 TFEU, analyzing some important cross-cutting issues concerning independence, transparency, democracy and diversity in judicial nominations. To this extent, this doctoral thesis shows how judicial selection procedures may have important substantial implications: especially with regard to ECJ legitimacy.

With regard to the first cross-cutting issue, which is, in particular, related to the intersection between judicial selection procedures and judicial independence, after a general overview of the existing theories concerning Judicial Independence (especially in the European order) the dissertation points out as the reforms introduced by the Lisbon Treaty – in particular the creation of the new panel 255 – have had a significant, and positive, influence both on candidates independence and professionalism. Indeed, the new panel, by means of four powers (namely the power to achieve additional data on candidates' quality, to ask for information concerning national selection procedures, to hear the candidate and, finally, the power to state a suitability assessments on each candidacy) is an effective “quality assurance” and, moreover, a sort of “antidote” to strictly political selection criteria. In conclusion, we could also argue that – due to its activity - the panel – even if indirectly - gives an important contribution promoting an “European model” of Judicial Independence.

With regard to the second issue, that is the relationship between judicial selection procedures and transparency, we can also infer some relevant considerations.

After a general analysis of the content, foundation and differences between the two principles of transparency and openness in the EU order, the thesis analyzes in which terms these two values are implemented in the ECJ's judicial selection. Indeed, by a formal point of view, the transparency principle has been fully integrated – both at the normative and at the case law level – in the EU law: in

particular, with the Lisbon Treaty, the transparency has been significantly established as a fundamental right (articles 11 TEU and 15 TFEU). Moreover, the Treaties clarify as this principle is able to bind not only the political institutions, but each body or organisms which act at the supranational level: consequently, also the new panel 255 is formally compelled to the transparency principle.

However, the dissertation points out as the panel behaved differently. The publication of both its activity report, and the declarations coming from some of its members, cannot be considered a sufficient fulfillment of the transparency duty. The decision not to publish the suitability assessments on candidates is considered a crucial obstacle to an effective and complete guaranty of this fundamental right. In particular, we hold that the four - normative and policy - points, argued by the panel to support the decision to maintain the secrecy on the suitability assessments, are questionable and controversial. Indeed, after a detailed analysis of these four arguments, we argue that the difficult balance between the principles of transparency and privacy is not damaged, in theory, by the publication of every suitability assessment: indeed, according to a more favorable interpretation of article 8, lett. B) of the regulation 45/2001 we could – at least - accept the publication of “positive assessments” (especially considering that these last judgments may not cause any damages). In conclusion, the new panel does not adequately respect the principle of transparency even if there are important – normative and policy – reasons to guarantee open access to the information on judicial selection procedures through the publication of the suitability assessments.

The limits of the reform are also pointed out by the study of the third cross-cutting issue, that is the importance of a certain degree of “democracy” in judicial selection. Indeed, after an explanation of the reasons which justify an interpretation of judicial selection on the light of democratic principles, we observe that the recent reforms concerning public involvement and democratic participation, are really poor: both at the national and at the supranational level. Indeed, on the one hand, Member States are still free to choose how to select



their candidates, and we have seen as, with the only exception of United Kingdom and some other States in Eastern Europe, citizens have not been significantly involved in judicial selection; on the other hand, we pointed out as, at the supranational level, the European Parliament does not play the role it should: indeed, the only role played by the European Parliament in the judicial selection process for the ECJ is to nominate a member of the panel 255 and to receive the activity report. Indeed, in spite of the several reform proposals in this sense, the Parliament have no voting rights for final nominations, neither it is able to question each candidate in the contest of a public hearing. In conclusion, even if democratic principles should affect also judicial bodies - according to articles 9 and 12 TEU - and, moreover, even if the ECJ works in the name of the European people, the European Parliament does not play any significant role in judicial selection. In particular, we point out that the reason of this lack of attention with regard to democratic participation is linked to the purpose of eliminating any type of political influence in judicial selection. Indeed, as we have already pointed out, before the Lisbon Treaty judicial selection for the ECJ was totally discretionary: that is why the reform created and empowered such an independent and technical body as the panel 255. Thus, even if the purpose of the reform is, certainly, positive and useful, it has the limit to totally ignore the guaranty of a certain degree of “positive” political influence: such as a form of democratic participation with a stronger role of the European Parliament.

It is also related to democratic participation the last cross-cutting issue which is the object of our analysis: that is the “diversity” in ECJ’s composition. In principle, we clarified that “social representation” does not mean to have “political courts”: in other words, we do not aim to have - inside the Court - a small group which will “act for” particular, albeit vested, interest. On the contrary, we argue that social representation means that, within the Court, there should be a suitable representation of gender, ethnic and cultural minorities entitled to “stand for” some particular view of the reality. Indeed, the goal of judicial diversity is to allow minorities to participate in the decision-making

process, conveying different points of view in the judicial debate, creating a role for dissenting and minority opinions. Considering the growing role of the ECJ, especially on sensitive issues such as gender, race, and religious discrimination, several scholars – such as Maleson, Solanke, Kenney – suggest to implement ECJ's diversity, reforming judicial selection procedures.

However, we point out as the Lisbon Treaty did not act significantly on this topic. The new panel is able to enact only one suitable assessment at a time and only on a single candidate: consequently it is not able to influence the general composition of the ECJ, as it misses the “broad picture”. Moreover, we have also pointed out as the European Union delay is much more evident if we compare the judicial selection procedures for the ECJ with those provided for other supranational and international courts: such as the European Court of Human Rights (especially with regard to gender balance) and the International Court of Justice and the International Criminal Court (especially with regard to cultural and professional diversity).

In spite of these limits, the reform concerning the creation of the new panel under art.255 TFEU remains a significant step forward a stronger European integration. Indeed, panel's activity is able to change ECJ's legitimacy on a “quality” level: thanks to its activity, judicial selection is no longer subjected to discretionary policy, but to an independent and objective scrutiny governed by a supranational body.

In conclusion, the thesis points out as the reforms concerning Judicial selection for the ECJ and the General Court show not only the will to achieve a more intense level of integration, but also the will to promote, in the European constitutional order, some specific “public policies” and “best practices” for the administration of justice. These policies - related, as it was pointed out, to the independence, transparency and public involvement in judicial selection - could, therefore, be useful not only to the European order and institutions by, also, to the same Member States. *De iure condendo* we argue that scholars involved in

national reforms concerning the administration of justice, should find in panel's soft law some extremely important sources of inspiration.

## INTRODUZIONE

Il complesso delle regole che sovrintendono la nomina dei giudici delle corti sovranazionali e internazionali è stata, sino a pochi anni orsono, un'area di esercizio della sovranità nazionale poco studiata ed approfondita.

Nel recente trascorso, tuttavia, la consapevolezza circa il crescente ruolo e significato di questi supremi organi giurisdizionali ha condotto sia la dottrina, sia le stesse istituzioni, ad instaurare dibattiti, ed a formulare proposte di riforma, che riguardassero non più e non solo il funzionamento di queste corti ma anche, e soprattutto, la loro struttura e composizione.

Il crescente interesse verso la selezione dei giudici delle Corti internazionali trae, d'altra parte, forza e determinazione dalle evidenti ripercussioni che queste regole hanno sulla legittimazione di questi supremi organi giurisdizionali.

In questa direzione si colloca l'attuale riforma delle procedure di selezione dei giudici per la Corte di Giustizia<sup>4</sup>: uno tra i più significanti *player* dello spazio politico e costituzionale europeo, una protagonista del percorso di integrazione forse più delle stesse istituzioni politiche.

Tra le innovazioni più significative introdotte attraverso il Trattato di Lisbona vi è, certamente, la creazione del nuovo comitato *ex art.255 TFUE*, organismo incaricato di fornire un giudizio di adeguatezza sulle singole candidature proposte, di volta in volta, dai governi degli Stati membri. Come stabilito, infatti, all'art. 19

---

<sup>4</sup> Si sottolinea, in via preliminare, come in tale dissertazione avverrà sovente di riferirsi alla Corte di giustizia non come singolo organo giurisdizionale ma - più propriamente - come istituzione unica e complessa: articolata in Corte di giustizia, Tribunale e Tribunali specializzati. Di conseguenza, pur menzionando - come in tale caso - la sola Corte di giustizia, ci si riferisce, in realtà, al complesso degli organi che assicura nell'Unione "il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati" (art. 19 del Trattato sull'Unione Europea).

co. 2 del TUE e agli artt. 253, 254 e 255 del TFUE sino ad oggi i giudici sono scelti «su accordo dei Governi degli Stati membri riuniti in Consiglio».

I quesiti che questa tesi di propone di risolvere sono di tre ordini:

In primo luogo, la creazione del nuovo comitato ex art. 255 TFUE costituisce, o meno, un passo in avanti in termini di integrazione? In altri termini, determina un tentativo, seppur parziale, di accentramento a livello sovranazionale di una competenza che, sinora, è rimasta nell'esclusivo monopolio governativo?

La tesi sostenuta con riferimento a tale primo quesito dona una risposta di carattere positivo: le riforme che hanno recentemente riguardato la selezione dei giudici per la Corte di giustizia dell'Unione, specie la creazione del nuovo comitato ex art. 255 TFUE, costituiscono un significativo, seppur non definitivo, passo in avanti in termini di integrazione. Queste, difatti, hanno contribuito a porre le basi per accentrare a livello sovranazionale le procedure di selezione.

Si argomenta tale tesi nel primo capitolo ove, oltre a descrivere nel dettaglio le procedure di selezione dei giudici per la Corte di Giustizia e per il Tribunale e a ripercorrere tutte le proposte di riforma in materia, ci si sofferma, in particolare, nel mettere in luce i punti di forza e di debolezza del nuovo comitato. Tale ultima analisi consente di palesare come i diversi limiti di costituzione formale finalizzati ad arginare l'attività di tale organismo siano, in realtà, ampiamente superati dalle concrete prassi di selezione: queste ultime, per l'appunto, osservate in un'ottica diacronica, hanno dimostrato come l'influenza ed il ruolo del comitato 255 sia estremamente rilevante: si avrà modo di dimostrare, difatti, come l'azione concreta del comitato porti molto di più di quello che la modestia apparente dei suoi poteri lasci intendere.

Secondo quesito oggetto di analisi sarà, invece, il seguente: è possibile, tramite una indagine di carattere comparato, inserire la creazione del comitato 255 in un *trend* di riforma che riguarda altre corti di carattere sovranazionale ed internazionale? Risulta, di conseguenza, ipotizzabile una classificazione dei modelli di selezione dei giudici per le corti internazionali? Infine, a quali di questi è possibile ricondurre quello previsto per la Corte di giustizia?

La tesi avanzata con riferimento a tale gruppo di quesiti propone risposte altrettanto positive. La riforma introdotta dal Trattato di Lisbona, specie la creazione del nuovo comitato 255 TFUE, infatti, si colloca in piena continuità e concordanza con le riforme che hanno recentemente coinvolto anche altre corti internazionali: le quali hanno progressivamente abbandonato modelli di selezione “intergovernativi” per aderire a modelli di selezione “cosmopoliti”. Il sistema di selezione dei giudici per la Corte di Giustizia, nonostante l'intervento riformatore del Trattato di Lisbona, rimane di natura intergovernativa – i governi, infatti, continuano a vantare una piena autonomia nelle fasi cruciali del procedimento: ovvero, da un lato, nella fase di elaborazione delle candidature e, dall'altro nell'approvazione finale - tuttavia, i compiti ed il ruolo del nuovo comitato 255 TFUE manifestano la volontà dell'Unione di emanciparsi da tale sistema di selezione e, come si argomenterà, anche di legittimazione.

Si argomenta questa tesi all'interno del secondo capitolo laddove, adottando un approccio comparato, si propongono degli inediti modelli di selezione dei giudici per le corti sopranazionali ed internazionali. In tal modo, difatti, si è inteso contestualizzare l'art.255 TFUE in una tendenza di ordine generale presente a livello comparato.

Dopo aver, dunque, ripercorso la dottrina e la letteratura esistente in materia di selezione dei giudici – sia nel contesto statunitense che in quello europeo – si riportano i modelli di selezione, sinora, elaborati per le corti di livello nazionale. Tuttavia, la consapevolezza circa l'inidoneità di questi ultimi a descrivere il più complesso fenomeno delle procedure di selezione per le Corti internazionali induce, come si è detto, a proporre un'autonoma classificazione: in particolare, assumendo quale parametro di riferimento la teoria esposta da A. Von Bogdandy, si propone di distinguere, per le corti internazionali, tre modelli principali di selezione: il modello intergovernativo, quello liberale e quello cosmopolita.

Il modello intergovernativo, basandosi sulla concezione della legittimazione intergovernativa delle Corti internazionali, attribuisce solo ai governi degli Stati membri il compito di nominare i giudici delle corti internazionali: senza alcun tipo

di coinvolgimento dei parlamenti nazionali o internazionali. A tale modello di selezione si ricondurranno le procedure previste per la selezione dei membri per la Corte internazionale di giustizia: mancando, come si porrà in luce, sia una commissione indipendente di selezione, sia una adeguata trasparenza nella fase di nomina in seno ai gruppi nazionali, i quali operano, di fatto, alle dirette dipendenze dei governi

Il modello liberale, d'altra parte, propone di applicare alla selezione dei giudici internazionali le medesime regole che, a livello interno, vengono previste per scegliere i giudici delle corti supreme. A tale modello è riconducibile quello previsto per la Corte penale internazionale ove gli Stati parte possono scegliere i loro candidati a giudice adoperando, a loro, scelta, o le procedure previste per scegliere i giudici della Corte internazionale di giustizia o, per l'appunto, le procedure adoperate per la selezione dei giudici delle rispettive corti supreme e costituzionali.

Infine, il modello cosmopolita, presupponendo che le corti internazionali operino in un foro totalmente nuovo e diverso rispetto a quello nazionale, prevede che siano i cittadini del nuovo ordinamento, tramite le nuove istituzioni che li rappresentano, ad essere fonte di legittimazione delle Corti internazionali. Di conseguenza, tale modello prevede un progressivo accentramento delle procedure di selezione tramite l'attribuzione di poteri rilevanti a delle commissioni indipendenti di selezione. A tale modello si sono fatte risalire le procedure previste per la elezione dei giudici sia della Corte europea dei diritti dell'uomo, sia della Corte penale internazionale. In entrambi i casi, infatti, operano delle commissioni indipendenti di selezione, le quali sono state create - a livello internazionale - al preciso scopo di garantire l'indipendenza e la qualità delle candidature.

Infine, ultimo quesito che tale lavoro si propone affrontare è il seguente: le riforme introdotte per la selezione dei giudici della Corte giust., ed il concreto operare del comitato 255 TFUE, hanno delle ricadute anche di tipo sostanziale? Sono in grado di incidere, se non in termini quantitativi, almeno qualitativamente

sugli stessi presupposti di legittimazione di questo supremo organo giurisdizionale?

La tesi con riferimento a tale quesito è, anche in questa ipotesi, di tipo positivo: incidendo sulla tutela di due importanti principi, quali l'“indipendenza”, la “professionalità” nelle nomine per la Corte di giustizia, tali riforme determinano il sorgere di adeguati presupposti per argomentare una modifica “qualitativa” della legittimazione della Corte di giustizia.

Si argomenta tale tesi all'interno del terzo capitolo, laddove, in seguito ad un'essenziale premessa volta a delineare il preciso concetto di “legittimità” a cui si intende far riferimento, si affronta, criticamente, la trattazione di quattro dibattute ed attuali questioni di ordine trasversale: quali quelle della “indipendenza”, della “trasparenza”, della “democraticità” ed, infine, della “rappresentatività sociale” - sia procedurale, sia sostanziale - delle nomine per la Corte di giustizia.

Si accenna, in tale premessa, come il concetto di “Judicial Legitimacy” a cui si intende far riferimento non riguardi, certamente, la legalità ed il fondamento normativo e costituzionale delle istituzioni coinvolte (dunque, non la legittimità “intrinseca” - e, dunque, formale - della Corte di giustizia): quanto, all'opposto, la percezione da parte delle altre istituzioni, o degli stessi cittadini, circa il diritto e l'autorità di tale importante organismo a prendere delle decisioni meritevoli di rispetto ed obbedienza<sup>5</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, si tenterà di dimostrare come la riforma introdotta dal Trattato di Lisbona possieda, nel suo concreto operare, le caratteristiche per rifondare “qualitativamente” la legittimità di tale importante organo sovranazionale: slegandola, seppur progressivamente, dalle miopi logiche di un sistema di legittimazione di tipo strettamente intergovernativo.

Infine, all'interno delle conclusioni finali, si sottolineerà come le riforme del sistema di selezione dei giudici per la Corte di giustizia e per il Tribunale

---

<sup>5</sup> <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/140637/court>



dell'Unione mostrino non solo la volontà di raggiungere un nuovo livello d'integrazione - tramite, come si è detto, un crescente accentramento delle procedure di selezione - ma, persino, la volontà di indicare, all'interno dell'Unione, delle precise "politiche pubbliche" in materia di amministrazione della giustizia. Tali politiche - inerenti, come si è visto, il principio dell'indipendenza, della trasparenza e, persino, della partecipazione alle procedure di nomina - possono tuttavia, ritenersi destinate non solo all'ordinamento dell'Unione ma, persino, agli stessi ordinamenti interni degli Stati membri.

## CAPITOLO I

### LE PROCEDURE DI SELEZIONE DEI GIUDICI PER LA CORTE DI GIUSTIZIA ED IL TRIBUNALE DELL'UNIONE.

La Corte di giustizia è stata - ed è ancora - uno dei più significanti *player* all'interno dello spazio politico e costituzionale europeo: una protagonista nel percorso d'integrazione forse più delle stesse istituzioni politiche<sup>6</sup>. Questo ruolo sempre crescente, insieme al progressivo allargamento dei confini dell'Unione, ha imposto - e ancora impone - non solo delle riforme inerenti il suo funzionamento, ma anche delle riforme riguardanti la sua struttura e la sua composizione.

Dell'importanza dell'attività di questa Corte - così come di quella del Tribunale - non si accorgono più, difatti, soltanto gli addetti ai lavori: i primi ad essere interessati su come questa Corte funzioni e su chi siano i giudici chiamati a decidere, sono proprio gli stessi cittadini: i quali, specie in materia di scelte importanti e delicate, mostrano un crescente interesse verso la trasparenza, la qualità e la professionalità anche delle nomine giudiziarie a livello sovranazionale. A tale attenzione, proveniente dal basso, si aggiunge quella dei Governi degli Stati membri: i quali, progressivamente, riconoscono come sia importante non solo la qualità delle proprie nomine, ma anche di quelle fatte da parte degli altri Stati membri<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> G. De Burca, *Introduction*, in G. De Burca, J.H.H. Wailer (cur.) *The European Court of Justice*, Oxford University Press, 2001, 8.

<sup>7</sup>Cfr. sul punto, A. Peri, *La selezione dei giudici della Corte di giustizia e del Tribunale dell'Unione. Poteri e limiti del comitato ex. art.255 TFUE. Riflessioni sull'intervista al giudice Lord Baron Jonathan Mance*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2012-IV.

La questione relativa alle procedure di selezione s'intreccia, d'altra parte, indissolubilmente anche con quella della legittimazione di questi supremi organi giurisdizionali: chiamati, per diverse ed importanti ragioni (che in questa sede si tralascerà di analizzare) a svolgere un ruolo che, per molta parte, supera quello a loro formalmente assegnato dai Trattati istitutivi. Anche per la Corte di giustizia, così com'è recentemente avvenuto anche per molte altre corti internazionali e sopranazionali è sorta, dunque, la necessità, se non propriamente di "rafforzare", quanto, almeno, di "modificare" ed "attualizzare" la sua legittimazione, incidendo anche, e soprattutto, sulla sua struttura e composizione.

In questa direzione si colloca l'attuale riforma delle procedure di selezione dei giudici per la Corte di Giustizia e per il Tribunale, introdotta attraverso il Trattato di Lisbona. Tramite nuovi organismi e nuove procedure (che, rispettivamente, si elencheranno e descriveranno in maniera dettagliata) l'Unione sposta a livello sopranazionale la gestione ed il controllo di un'importante fase relativa alle procedure di nomina, segnando, come si dimostrerà, un importante, anche se non ancora definitivo, passo avanti in termini di integrazione.

All'interno di questo primo capitolo, dunque, si tenterà di rispondere al primo dei quesiti esposti in premessa: ovvero, se la creazione del nuovo comitato *ex art.255 TFUE* costituisca, o meno, un passo in avanti in termini di integrazione. In altri termini, se esso determini un tentativo, seppur parziale, di accentramento a livello sovranazionale di una competenza che, sinora, è rimasta nell'esclusivo monopolio governativo

Si proverà a rispondere a tale quesito procedendo, in primo luogo, ad analizzare le procedure, al momento in vigore, per selezionare i giudici della Corte di giustizia e del Tribunale. Si farà, in particolare, un breve riferimento alle prassi seguite da parte dei singoli Stati membri per formulare le candidature, proponendone una, seppur sommaria, classificazione.

In seguito, al fine di ricostruire l'*iter* che ha condotto all'attuale disciplina, si riporteranno tutte le precedenti proposte di riforma riguardanti la composizione

delle Corti europee (Corte di giustizia e Tribunale), partendo dalle proposte avanzate dal Parlamento europeo a partire dagli anni ottanta.

Infine, ci si soffermerà ad analizzare, nel dettaglio, il portato principale della riforma introdotta tramite il Trattato di Lisbona: ovvero, il nuovo comitato *ex art.255 TFUE*. Di questo nuovo organismo si descriveranno non solo il funzionamento e la composizione ma, altresì, i limiti ed i punti di forza. In particolare, lo scopo di quest'opera di bilanciamento - anche critica - tra i limiti ed i poteri di tale comitato di selezione è quello di dimostrare come la creazione di questo nuovo organo possa, nonostante gli eventuali limiti di carattere formale, porsi quale attore importante verso un più intenso livello di integrazione.

## **1. Disciplina delle procedure di selezione a livello sovranazionale.**

L'attuale disciplina delle procedure di selezione dei giudici per la Corte di Giustizia, così come per il Tribunale, è prevalentemente contenuta all'interno dei Trattati. In particolare, in seguito al Trattato di Lisbona, la disciplina sulla composizione delle Corti, sui requisiti dei candidati e sulla procedura di selezione degli stessi è rinvenibile in parte all'interno del Trattato dell'Unione europea all'art.19 c. 2, ed in parte agli artt. 253, 254 e 255 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Queste norme, difatti, si completano e richiamano vicendevolmente.

### **1.1. La selezione dei giudici per la Corte di giustizia.**

La procedura prevista per la nomina dei giudici e degli avvocati generali della Corte di giustizia è, formalmente, molto chiara: i futuri giudici sono nominati, all'unanimità e per un termine di sei anni, rinnovabile solo un'ulteriore volta, da parte dei Governi degli Stati membri riuniti in Consiglio.

Nello specifico, ogni volta che si verifica una vacanza, il Governo dello Stato membro cui essa si riferisce, propone una nuova candidatura, la quale deve essere accettata, all'unanimità, da parte di tutti i Governi degli Stati membri dell'Unione. Essendo richiesta l'unanimità, formalmente anche l'opposizione di un solo Stato membro potrebbe, dunque, ostare al successo di una candidatura e far decadere, di conseguenza, la nomina.

Come si è avuto modo di accennare in precedenza, il Trattato di Lisbona ha introdotto un nuovo gradino intermedio nelle procedure di selezione: prima dell'approvazione collettiva da parte del Consiglio, gli Stati membri sono, difatti, chiamati a sottomettere le proprie candidature alla valutazione di un comitato di selezione, i cui poteri e caratteristiche saranno dettagliatamente elencati e discussi in seguito. Nessuna disciplina è, d'altra parte, stata ancora espressamente prevista con riferimento alle procedure che gli Stati dovrebbero adottare, a livello interno, per giungere alle rispettive candidature.

Per quanto attiene al numero dei giudici, l'art.19 TUE afferma che la Corte «è composta da un giudice per Stato membro ed è [inoltre] assistita da avvocati generali». Il Trattato non prestabilisce, dunque, alcun numero fisso di componenti. Si limita, semmai, ad ancorare la densità della Corte al numero dei paesi parte, limitandosi, dunque, a legare la composizione della corte ad un semplice criterio di rappresentazione geografica. I giudici della Corte di giustizia sono dunque, al momento ventotto – quanto il numero degli Stati parte - al quale si aggiungono nove avvocati generali<sup>8</sup>. Di questi ultimi, in particolare, quattro appartengono sempre ai quattro Stati membri dal peso politico più rilevante, ovvero, Francia, Italia, Germania e Regno Unito, mentre gli altri appartengono agli altri *partners* e sono in questi termini nominati, di volta in volta, a rotazione<sup>9</sup>.

Per quanto attiene ai requisiti sia morali, sia professionali, per aspirare alla

---

<sup>8</sup> Dati aggiornati a dicembre 2013

<sup>9</sup> Cfr. sul punto, A. Zanelli, G. Romeo, *Profili di diritto dell'Unione europea*, Rubettino Editore, 2002, 164

carica di giudice della Corte di giustizia, le previsioni di cui all'art.19 TUE devono essere necessariamente completate con quelle contenute all'art.253 TFUE. In linea generale, sia i giudici, sia gli avvocati generali devono essere scelti tra personalità che offrano tutte le garanzie d'indipendenza. Quest'ultimo requisito deve essere accompagnato, per quanto riguarda la Corte di giustizia, anche dal fatto di possedere «tutte le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, o delle più alte funzioni giurisdizionali, o dall'essere giureconsulti di notoria competenza».

Al fine di verificare - in concreto - le implicazioni di tale procedimento di selezione, si giudica utile riportare – seppure in via sommaria – le caratteristiche dell'attuale compagine della Corte di giustizia (da ora in poi anche Corte giust.). In particolare, l'osservazione e l'analisi della tabella riassuntiva numero uno, la quale prende in considerazione sette elementi - quali l'età, il genere, la nazionalità, l'educazione, il *background* professionale, la presenza, o meno, di una pregressa esperienza politica, il possesso di particolari conoscenze in materia di diritto dell'Unione – permette di giungere alle seguenti conclusioni.

La percentuale di donne presenti nella corte si staglia al solo 21%: di conseguenza, essa risulta molto al di sotto della percentuale minima (il 40 %) normalmente indicata quale parametro obbligatorio di riferimento (come, ad esempio, è per la Corte europea dei diritti dell'Uomo). Sono, invece, in possesso di un titolo di dottore di ricerca ben il 50% dei giudici, così come la stessa percentuale di membri ha alle spalle un trascorso professionale di tipo accademico. Solo il 17% di loro, invece, sono stati giudici, il 10% avvocati mentre il resto politici di professione. Tuttavia, di particolare rilievo è la circostanza che almeno il 40% dei membri della Corte ha, invece, avuto un'esperienza politica e, nella maggior parte dei casi, all'interno del Governo dello Stato membro proponente. Infine, si staglia al solo 50% il numero dei giudici che vantano delle particolari conoscenze nell'ambito del diritto dell'Unione.

Ai fini della successiva indagine sul ruolo e l'attività del comitato 255 TFUE (delle cui caratteristiche si parlerà ampiamente nel prosieguo) giova, in tale sede,

altresì sottolineare, come tutte le nomine effettuate dopo la sua entrata in vigore - quelle, in concreto, per la Corte di giustizia effettuate nell'anno 2012 – sono caratterizzate, in primo luogo, da una particolare conoscenza del diritto dell'Unione e, in secondo, dalla circostanza che i giudici non vantano, nella stragrande maggioranza dei casi, delle esperienze professionali di tipo politico: i giudici nominati col parere favorevole del comitato sono, difatti, nella maggior parte dei casi *ex* accademici, ovvero, avvocati o giudici.

***Table no. 1: The Composition of the European Court of Justice<sup>10</sup>***

	Name	A	G	State Appoin. <sup>11</sup>	Education	Profession. Backgr.	Political exp.	Partic. Comp. EU law <sup>12</sup>
1	V. Skouris	'48	M	EL 2003	PhD Law	Professor	Yes Min. Int. Affairs	No
2	A. Tizzano	'40	M	IT 2006	Law degree	Professor	No	Yes
3	T. L. da Cruz Vilacy	'44	M	PT 2012	PhD Economic	Professor	Yes Cabinet	Yes Anti-trust
4	A. Rosas	'48	F	FI 2002	PhD law	Professor	NO	Yes Int.Law
5	R. S. de Lapuerta	'54	F	ES 2003	Law degree	Lawyer	Yes Adv. of State	Yes
6	K. Lenaerts	'54	M	BE 2003	PhD law	Professor	No	Yes
7	L. Vajda	'55	M	UK 2012	Law degree	Barrister	n.a.	Yes
8	S. Rodin	'50	M	HR 2012	LLM law	Professor	n.a.	Yes
9	T. Biltgen	'58	M	LU 2012	Law & Econo.	Minister	Yes	Yes

<sup>10</sup> I dati sono stati raccolti da una analisi dei *curricula* pubblicati dalla stessa Corte di giustizia (aggiornati a dicembre 2013) in <http://curia.europa.eu>

<sup>11</sup> Si utilizzano le sigle ufficiali pubblicate in <http://publications.europa.eu/code/it/it-370100.htm>

<sup>12</sup> Abbreviazioni per: *Name, Age, Gender, State Appointment, Education, Professional background, Political experience, Particular competences in European Union law.*

10	<b>K. Jurimae</b>	'64	<b>F</b>	EE 2012	Law degree	Judge	No	Yes
11	<b>E. Juhasz</b>	'44	M	HU 2004	Law degree	Public service	Yes, Cabinet	Political Tasks
12	<b>G. Arestis</b>	'45	M	CY 2004	Law degree LLM	Lawyer, judge	No	No
13	<b>A. B. Barthet U.O.M.</b>	'47	M	MT 2004	PhD Law	Public servant	No	No
14	<b>M. Ilesic</b>	'47	M	SI 2004	PhD Law	Professor	n.a.	n.a.
15	<b>J. Malenovsky</b>	'50	M	CZ 2004	PhD Law	Judge	Yes Cabinet	Yes, Int. Law
16	<b>E. Levits</b>	'55	M	LV 2004	Law & Pol Sciences	Politician Jud. ECtHR	Yes	n.a.
17	<b>A. O' Caoimh</b>	'50	M	IE 2004	Law degree	Professor	n.a.	n.a.
18	<b>L. B. Larsen</b>	'53	M	DK 2006	Law degree	Public servant	Yes High Administr.	n.a.
19	<b>J.C. Bonichot</b>	'55	M	FR 2006	Law degree	Professor	Yes, Cabinet	Yes
20	<b>T. V. Danwitz</b>	'62	M	DE 2006	PhD law	Professor	n.a.	Yes
21	<b>A. Arabadjiev</b>	'49	M	BG 2007	Law degree	Judge	n.a.	n.a.
22	<b>C. Toader</b>	'63	<b>F</b>	RO 2007	PhD law	Professor	n.a.	Yes
23	<b>M. Safjan</b>	'49	M	PL 2009	PhD Law	Professor Judge	n.a.	Yes
24	<b>D- Svaby</b>	'51	M	SK 2009	PhD Law	Judge	n.a.	n.a.
25	<b>M. Berger</b>	'56	<b>F</b>	AT 2009	PhD Law	Professor	Yes, EU Polit. tasks	n.a.
26	<b>A. Prechal</b>	'59	<b>F</b>	NL 2010	PhD law	Professor	n.a.	Yes
27	<b>E. Jarasiunas</b>	'52	M	LT 2010	PhD Law	Professor	n.a.	n.a.
28	<b>C. G. Fernlunf</b>	'50	M	SE 2011	Law degree	Judge	Yes, Cabinet	n.a.



## 1.2. La selezione dei giudici per il Tribunale.

Le procedure previste per la nomina dei giudici del Tribunale ricalcano quelle già indicate per la Corte di Giustizia: solo con riferimento al “numero” dei giudici vale specificare che, in base ai Trattati istitutivi, il Tribunale - a differenza della Corte giust. - è composto “almeno” da un giudice per Stato membro. Di conseguenza, sebbene in questo momento il Tribunale sia composto, come la Corte, da 28 giudici - non è esclusa, in via di principio, la possibilità che in un futuro - ed in questa direzione, si vedrà nelle conclusioni finali, sembrano dirigersi le direttive di riforma - si decida di optare per una composizione più allargata: senza, in particolare, la necessità di una modifica dei Trattati istitutivi. Tale prospettiva assume, come si vedrà, un’importanza particolare: in quanto costringerà necessariamente il Tribunale ad emanciparsi, nella sua composizione, dalla sola - e tradizionale - regola della rappresentazione geografica.

Tutto ciò trova supporto in quanto previsto dal TFUE all’art.254: ove, infatti, si prevede che il numero dei giudici del Tribunale «sia stabilito, in concreto, dallo statuto della Corte di giustizia» e, dunque, di volta in volta, adeguato alle concrete necessità ed esigenze rilevate dallo stesso organo giurisdizionale. L’elasticità di tali previsioni, potrebbe comportare, tramite una semplice modifica dello statuto, l’introduzione, anche il Tribunale, di avvocati generali (come già avviene per la Corte di giustizia)<sup>13</sup>.

Per quanto riguarda, infine, i requisiti di ordine morale e professionale per essere nominati, l’art.254 TFUE prevede che: «i membri del Tribunale siano scelti tra persone che offrano tutte le garanzie d’indipendenza e possiedano la capacità per l’esercizio delle alte funzioni giurisdizionali».

Per il Tribunale, dunque, viene richiesto il raggiungimento di *standard*

---

<sup>13</sup>Sinora, difatti, nel Tribunale tale funzione non è assolta da avvocati generali permanenti ma da giudici di volta in volta designati.

professionali leggermente inferiori rispetto a quelli previsti per la Corte di giustizia: non occorre, difatti, che si tratti di giureconsulti di “notoria competenza” e sembra, inoltre, sufficiente che provengano dalle “alte” funzioni giurisdizionali: dunque, non necessariamente dalle “più alte” giurisdizioni del paese.

Come già proposto con riferimento alla Corte di giustizia, anche per il Tribunale si riporta una tabella riassuntiva che individua le principali caratteristiche della composizione dell’organo giudiziario. In particolare, dall’osservazione dello schema proposto emergono i seguenti dati: la percentuale di donne giudice è identica a quella presente nella Corte giust., dunque del solo 21%. Inoltre, la percentuale dei giudici in possesso di un titolo di dottore di ricerca scende al 25% (invece del 50% della Corte giust.) parallelamente al numero dei giudici che vantano un percorso professionale di tipo accademico (il 39%). Tale dato è, con probabilità, da ricollegare al fatto che, come si è evidenziato, gli *standard* qualitativi richiesti per essere eletto a giudice del Tribunale sono, rispetto a quelli previsti per la Corte giust., almeno formalmente meno elevati<sup>14</sup>. Tuttavia, la percentuale dei “professori” (39%) risulta comunque sempre più elevata di quella, rispettivamente, dei “giudici” (28%), degli “avvocati” (14%), dei “politici di professione” (7%) e dei pubblici funzionari (10%). Sale leggermente, invece, la percentuale dei giudici con un trascorso di tipo politico (circa il 42%). Giova, tuttavia, sottolineare come il 64% circa dei membri vantino specifiche competenze nell’ambito del diritto dell’Unione: in particolare, è evidente – rispetto a quanto rilevato con riferimento alla Corte giust. – una maggiore specializzazione negli ambiti del diritto antitrust e di altre branche specialistiche ad ampio portato tecnico.

Con riferimento, infine, all’impatto dell’attività del comitato 255 TFUE, anche in questo caso è possibile rilevare come le nomine effettuate tra il 2011 ed il 2013 siano caratterizzate, nella stragrande maggioranza dei casi, da ampie conoscenze

---

<sup>14</sup> Ai sensi dell’art.254 TFUE non occorre, difatti, che si tratti di giureconsulti di “notoria competenza” e basta che provengano dalle “alte” funzioni giurisdizionali (non, invece, dalle “più alte” giurisdizioni del paese).

in materia di diritto dell'Unione.

***Table no. 2: the Composition of EU General Court<sup>15</sup>***

	Name	A	G	State appoin	Educat.	Professio. Backgr.	Polit. exp.	Partic. comp. EU law
1	M. Jaeger PRES	'54	M	LU 2007	Law degree	Judge	No	Yes <i>referend.</i> to ECJ
2	H. Kanninen	'52	M	FI 2013	Law degree	Judge	No	Yes former EU Judge
3	N. J. Forwood	'48	M	UK 1999	Law &Mechanics	Lawyer	No	Yes Marit. Law
4	M. E. M. de Nazaire Ribeiro	'56	F	PT 2003	Law degree	Lawyer	No	Yes Refer. to EU
5	F. Dehousse	'59	M	BE 2003	Law degree	Professor	No	Yes EU consult.
6	O. Czucz	'46	M	HU 2004	Law degree	Judge of the H. Const. Court	No	n.a.
7	I. Wisznies Kabialecka	'47	F	PL 2004	Law degree	Judge P. Supreme Court	No	Yes Competi tion Law
8	I. Pelikano-Va	'49	F	CZ 2004	Law degree	Professor	No	n.a.
9	I. Labucka	'63	F	LV 2004	Law degree	Prof./Judge	Yes	n.a.
10	S. Papa-savvas	'69	M	CY 2004	PhD law	Professor	No	Yes
11	M. Prek	'65	M	SI 2006	Law degree	Lawyer	Yes	Yes

<sup>15</sup> I dati sono stati raccolti da una analisi dei *curricula* pubblicati dalla Stessa Corte di giustizia (aggiornati a dicembre 2013) <http://curia.europa.eu>

12	<b>A. Dittrich</b>	'50	M	DE 2007	Law degree	Politician	Yes	Yes Comp. law
13	<b>S. Frimodt Nielsen</b>	'63	M	DK 2007	Law degree	Professor	Yes national Cabinet	Yes
14	<b>J. Schwarcz</b>	'52	M	SK 2009	PhD law	Judge	No	n.a.
15	<b>M. Van der Woude</b>	'60	M	NL 2010	Law degree	Professor	No	Yes Comp. Law
16	<b>D. Gratsias</b>	'57	M	EL 2010	Law degree	Judge	No	n.a.
17	<b>A. Popescu</b>	'48	M	RO 2010	PhD law	Professor	Yes	Yes
18	<b>M. Kancheva</b>	'58	F	BG <b>2011</b>	Law degree	Lawyer	No	Yes
19	<b>G. Berardis</b>	'63	M	IT <b>2012</b>	Law degree	Public servant	Yes	Yes several EU offices
20	<b>E. Buttigieg</b>	'51	M	MT <b>2012</b>	PhD law	Professor	Yes Nation. cabinet	Yes Antitr.
21	<b>C. Wetzel</b>	'49	M	SE <b>2013</b>	Law & Econ.	Professor	Yes Nat. Cabinet	n.a.
22	<b>V. Tom Lienovic</b>	'56	F	HR <b>2013</b>	Law degree	Professor	No	n.a.
23	<b>E. Bieliunas</b>	'50	M	LT <b>2013</b>	PhD Law	Judge professor	No	n.a.
24	<b>V. Kreuschitz</b>	'52	M	AT <b>2013</b>	PhD law	Public servant	Yes	n.a.
25	<b>A. M. Collins</b>	'60	M	IE <b>2013</b>	Law degree	Lawyer	No	Yes
26	<b>I. Ulloa Rubio</b>	'67	M	ES <b>2013</b>	PhD Law	Judge Professor	Yes	Yes EU offices
27	<b>S. Gervasoni</b>	'67	M	FR <b>2013</b>	Political sciences	Public servant	Yes	Yes former Judge to EU
28	<b>L. Madise</b>	'74	M	EE <b>2013</b>	Law degree	Judge	Yes	n.a.

### 1.3. Brevi considerazioni conclusive.

Alla luce di tale preliminare ricognizione delle regole per la selezione dei giudici della Corte di Giustizia e del Tribunale, si evidenzia come queste trovino la loro principale fonte di disciplina all'interno dei Trattati istitutivi. Tuttavia, dall'analisi di tali ultime disposizioni emerge, altresì, come la normativa di rango primario non brilli per chiarezza ed esaustività. I principali limiti, infatti, della disciplina contenuta all'interno dei Trattati sono principalmente di tre ordini: in primo luogo, i criteri di selezione indicati agli articoli 253 e 254 del TFUE risultano, vaghi ed indefiniti; in secondo, nessuna disposizione è dedicata a fornire delle linee guida con riferimento alle procedure nazionali di selezione delle candidature; infine, il sistema formale di selezione che emerge dal dato testuale vede - ad eccezione del ruolo assegnato al comitato - il permanere di un evidente monopolio governativo.

Tuttavia, già in queste prime riflessioni è possibile rilevare come tale carente assetto formale trovi compensazione nella concreta attività di *screening* svolta dal comitato 255 TFUE: commentando, infatti, i dati risultanti dalle tabelle riassuntive è emerso come, negli ultimi anni, all'attività del comitato 255 TFUE sia corrisposta la scelta per candidati particolarmente qualificati e, tendenzialmente, non caratterizzati da un trascorso politico. Di conseguenza, nonostante la vaghezza dei criteri di selezione, l'assenza di linee guida per le procedure nazionali di nomina e, infine, la presenza di un persistente monopolio governativo nelle fasi cruciali della procedura, il comitato è riuscito a far sì che l'indipendenza e la professionalità dei candidati ottenessero adeguata garanzia.

Osservando, tuttavia, la composizione complessiva della Corte di giustizia e del Tribunale, è certamente evidente come altri importanti elementi, quali la *gender equality*, la diversità e specializzazione professionale e, infine, l'indipendenza dalle

appartenenze politiche non siano, ancora, adeguatamente presi in considerazione.

Per comprendere le ragioni di tali mancanze “strutturali” appare, dunque, necessario andare al di là della lettera dei Trattati, per ampliare l’oggetto di indagine attraverso lo studio delle procedure e prassi di nomina che, per selezionare i giudici di queste corti europee, vengono adottate a livello interno.

## **2. Procedure e prassi di nomina a livello interno.**

L’8 marzo 2012, con interrogazione a risposta orale n. 3/02154, un Onorevole del Parlamento italiano chiede al Governo di riferire sui criteri e le procedure con le quali nominare il nuovo candidato al Tribunale dell’Unione europea. La principale preoccupazione che anima la richiesta, consiste:

«nell’assenza, sinora, d’iniziative volte a prevedere, sul modello di quanto avvenuto in molti altri Stati membri, una procedura nazionale di selezione delle candidature, suscettibile di assicurare, per un verso, un’assoluta trasparenza al procedimento e, per altro verso, la scelta di personalità il cui profilo corrisponda ai criteri che il comitato 255 segue nell’esame della candidatura e nel corso dell’audizione del candidato»<sup>16</sup>.

L’intervento del parlamentare italiano, seppur sotto le forme di un’interrogazione orale, richiama non solo l’attenzione del nuovo Governo, ma anche di tutta la dottrina, su un tema di delicata importanza e di profonda attualità: il problema della mancata adeguatezza dei sistemi nazionali di selezione agli *standard* europei, specie dopo l’introduzione del comitato 255 TFUE.

Il problema, difatti, riguarda non solo l’Italia ma molti altri Stati membri, i quali ritardano ad adeguare le procedure interne di selezione ai nuovi *standard* indicati dal comitato durante questi primi anni di attività.

Pur rimandando ai paragrafi successivi la puntuale descrizione delle direttive del comitato in materia di formulazione delle candidature a livello interno, si anticiperà come fra le richieste di questo vi siano la garanzia circa

---

<sup>16</sup> Interrogazione a risposta orale 3/02154, [www.banchedati.camera.it](http://www.banchedati.camera.it).

“professionalità” delle candidature, la “trasparenza” delle procedure e, infine, la tutela di un certo grado di coinvolgimento della comunità politica: tramite, ad esempio, la creazione di commissioni di selezione anche a livello nazionale .

Le direttive del comitato colmano, in realtà, un vuoto di disciplina che, come si è evidenziato, risale ai Trattati istitutivi: questi ultimi, per l'appunto, non forniscono nessuna indicazione sulle procedure di selezione da adottarsi a livello interno, limitandosi a prevedere che i giudici vengano eletti, di comune accordo, da parte dei Governi degli Stati membri. Da questa rilevante lacuna è derivata non solo una notevole - ed ingiustificata - difformità dei vari sistemi di nomina a livello nazionale, ma anche un'assoluta assenza - salvo rare eccezioni - di trasparenza e di codificazione delle relative discipline. Proprio con riferimento a quest'ultimo dato, ovvero, alla prevalente assenza di forme di positivizzazione delle regole in materia, nel richiamare le regole di selezione a livello interno si utilizzerà il termine “prassi” anziché quello ordinario di “procedure”.

Infine, pur nella consapevolezza degli ostacoli presenti per giungere ad una ricostruzione esaustiva delle procedure di nomina dei giudici per la Corte giust. a livello nazionale (assai rari, infatti, sono i casi in cui le procedure interne vengono codificate e pubblicizzate) si tenterà, ad ogni modo, una sommaria - e, certamente, perfettibile - ricognizione dei principali modelli di formulazione delle candidature.

## **2.1. Nomine di matrice governativa.**

La tendenza dominante tra gli Stati membri è la scelta di modelli di formulazione delle candidature che prediligano un sostanziale monopolio governativo. A questi sistemi si affianca uno scarso - se non assente - coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, così come un parimenti limitato coinvolgimento della comunità politica. Nella maggior parte di questi paesi sono, difatti, mancanti non solo dei comitati o delle commissioni di selezione, ma anche

le basilari forme di “pubblicità” sia delle candidature, sia delle procedure attraverso le quali queste vengono elaborate.

Ad adottare queste procedure, spesso semplici prassi interne all’attività del governo, sono diversi paesi del centro e del sud Europa tra cui l’Italia, la Francia, la Spagna ed il Portogallo. In questi sistemi i candidati vengono formalmente designati da una delibera del Consiglio dei Ministri, o del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro degli esteri. Nessuna forma di coinvolgimento del Parlamento o della comunità politica è, al momento, stata prevista o sembra – nonostante le istanze avanzate - prossima a essere introdotta.

## **2.2. Nomine di derivazione parlamentare**

Un secondo modello di formulazione delle candidature vede la partecipazione, da un lato, dei Parlamenti nazionali, dall’altro dei complessi livelli di governo del paese. In questi paesi complice, in molti casi, la forma di governo di tipo federale, la formulazione delle candidature è oggetto di dibattito e di decisione a livello parlamentare, tramite l’adeguata rappresentanza e partecipazione dei vari livelli di governo rappresentati in seno al Parlamento federale.

Questo è, ad esempio, il caso del Belgio, ove i candidati vengono scelti e selezionati tramite una procedura fortemente “politicizzata” (nel senso di un ampio coinvolgimento delle istituzioni rappresentative) la quale riflette la complessa struttura federale del paese.

E’ possibile ricondurre a tale modello anche la Germania, ove i candidati – eletti dal *Bundestag* - devono necessariamente appartenere, a rotazione, ad uno dei maggiori partiti politici: il partito cristiano democratico (CDU, *Christlich Demokratische Union Deutschlands*) o il partito socialdemocratico di Germania (SPD, *Sozial demokratische Partei Deutschlands*).



### 2.3. Nomine sottoposte a scrutinio pubblico

In controtendenza con i modelli appena delineati, si staglia un terzo modello di formulazione delle candidature: quest'ultimo, infatti, contempla una certa, anche se spesso moderata, partecipazione della comunità politica. Tale modello è, in particolare, riscontrabile in diversi paesi dell'est europeo, ove la partecipazione della comunità politica si traduce, da un lato, nell'attribuzione di poteri consultivi ad organi estranei al circuito strettamente politico, dall'altro nella creazione di commissioni di selezione.

Nella Repubblica Ceca, ad esempio, è previsto che siano le Università o le più alte Corti del paese a suggerire i nominativi da inserire nella rosa dei candidati. Quest'ultima viene poi sottoposta, per una attenta preselezione, ad una commissione composta da delegati provenienti dal Ministero della Giustizia e degli Affari esteri.

In Polonia, d'altra parte, il Ministro degli esteri sollecita le candidature tramite la pubblicazione di un vero e proprio bando pubblico. In quest'ultimo, difatti, sono indicati esplicitamente tutti i requisiti di partecipazione precedentemente elaborati dal Ministro degli Esteri di comune accordo con il Ministro della Giustizia. Infine, sebbene la nomina finale spetti al Presidente del Consiglio dei ministri, in Polonia questo può procedervi solo dopo aver consultato sia la Commissione europea, sia il Parlamento nazionale.

Infine, in Ungheria, una commissione di selezione, composta da rappresentanti del Ministero della Giustizia e del Ministero degli Esteri, non procede alle nomine senza il parere del Presidente della Corte costituzionale.

Malgrado la rilevanza di queste soluzioni, il sistema che, tra tutti, maggiormente merita di essere assunto a modello è quello del Regno Unito. A seguito, infatti, delle recenti riforme costituzionali, una specifica e pubblica disciplina prevede che l'ufficio degli Affari esteri e del Commonwealth (FCO) nomini i candidati solo dopo una "*open competition*" basata sul merito e sui principi

dettati dell'*Equality Act* 2010<sup>17</sup>. Inoltre, lo *screening* delle candidature è affidato ad una apposita *Judicial Appointment Commission* la cui composizione, significativamente, contempla la presenza di membri “laici”: il compito di questi ultimi, infatti, è esplicitamente quello di permettere una forma di rappresentanza e partecipazione diretta dei cittadini alle procedure di selezione.

Risulta appropriato, a tal punto, ricordare come nel Regno Unito l'attuale sistema di selezione delle candidature giudiziarie sia, in realtà, il frutto di un generale e radicale cambiamento delle norme sull'amministrazione della giustizia. Queste, difatti, incorporando i principi in materia di indipendenza del potere giudiziario sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (art.6 CEDU), introducono, per la prima volta, delle disposizioni volte a realizzare una netta separazione tra potere politico e potere giudiziario: specie, a tutti i livelli, nell'ambito delle procedure di selezione dei giudici. Queste ultime, come è noto, precedentemente erano sostanzialmente lasciate all'arbitrio di una figura - il *Lord Chancellor* - che riuniva in sé tutti e tre i principali poteri dello Stato: esso infatti, era allo stesso tempo membro del gabinetto, presidente della Camera dei Lord e capo del sistema giudiziario. Coerentemente al principio di indipendenza del potere giurisdizionale, il *Constitutional Reform Act 2005* ha, dunque, trasferito ad altri queste incombenze creando delle apposite commissioni indipendenti di selezione. Tutte queste previsioni, com'è chiaro, risultano certamente a vantaggio di una maggiore valorizzazione della professionalità dei candidati e della trasparenza delle procedure.

Tale terzo modello di selezione è, dunque, senza dubbio quello che maggiormente risponde alle nuove direttive indicate dal comitato *ex art.255* TFUE. Tuttavia, appare ancora lenta ed accidentata la strada che conduce all'adozione di questo sistema anche negli altri Stati membri. Complice di questo ritardo è una forte ritrosia ad abbandonare, anche a livello interno, un modello di monopolio governativo delle procedure di selezione.

---

<sup>17</sup><http://eutopialaw.com/2011/12/06/appointments-to-the-luxembourg-courts-part-2>

#### **2.4. Brevi considerazioni conclusive.**

I Trattati istitutivi non si occupano di disciplinare, o prevedere, delle comuni linee guida in materia di selezione delle candidature a livello interno. Tale significativa lacuna porta con sé due principali implicazioni di carattere negativo: da un lato, infatti, determina una forte disomogeneità di discipline all'interno dei vari paesi dell'Unione, dall'altro, l'assenza di un sufficiente rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità ed indipendenza delle procedure.

Esercitando un certo sforzo di semplificazione è, tuttavia, possibile isolare tre principali modelli di selezione: un primo – tra tutti maggiormente diffuso – che prevede delle nomine di esclusiva matrice governativa; un secondo caratterizzato dal coinvolgimento dei Parlamenti nazionali; infine, un terzo che approda a delle effettive forme di scrutinio pubblico delle candidature. Si è, in particolare, sottolineato, come lo Stato che aderisce più rappresentativamente a tale ultimo modello – considerato il più aderente ai principi di indipendenza, trasparenza e pubblicità delle candidature – sia il Regno Unito, ove una recente riforma di rango costituzionale ha introdotto il principio della separazione tra potere giudiziario e potere politico come cardine indefettibile del sistema.

Tuttavia, si è rilevato come il caso britannico rimanga, purtroppo, ancor oggi un caso isolato: in una prospettiva *de iure condendo* per giungere ad approdi simili a quello del Regno Unito, in maniera uniforme, in tutti i paesi membri dell'Unione si ritiene possano ipotizzarsi due strade: una prima – più radicale – soluzione potrebbe essere una riforma dei Trattati che, colmando le lacune al momento presenti, imponga l'adozione, a livello interno, di procedure di selezione che obbligatoriamente si adeguino ai principi sinora indicati: ovvero, alla trasparenza, lo scrutinio pubblico delle candidature, la creazione di commissioni di selezione caratterizzate, ad esempio, da una componente laica; una seconda strada percorribile – meno radicale ma altrettanto promettente – potrebbe essere, invece,

quella di porsi in un atteggiamento di attesa, verificando, in un'ottica diacronica, quale sarà l'esito e l'impatto delle "direttive" del comitato 255 TFUE. Come, infatti, si avrà modo di sottolineare ampiamente, il comitato di selezione indica precise *policies* in materia di selezione, interrogando, inoltre, gli Stati membri circa il loro effettivo rispetto a livello interno. Nonostante, infatti, l'attività del comitato non sia formalmente vincolante essa sembra avere già da adesso una significativa efficacia persuasiva.

### **3. Le proposte di riforma avanzate antecedentemente al Trattato di Lisbona.**

Dopo la ricognizione delle attuali procedure di selezione - sia a livello sovranazionale sia a livello interno - per la nomina dei giudici della Corte giust. e del Tribunale, appare opportuno effettuare un passo a ritroso per proporre un'analisi storica delle ragioni che hanno portato ad optare per tale sistema, nonché delle proposte di riforma che sono state, nel tempo, avanzate.

Anche alla luce delle analisi sinora esposte, non è fuori luogo affermare che siano i Governi ad essere i veri e propri "architetti" della Corte. I ventotto giudici, così come i nove avvocati generali, sono, difatti, formalmente proposti e nominati dai Governi degli Stati membri. La scelta per questo sistema di selezione fu certamente una delle migliori da un punto di vista politico - si diede, infatti, in tal modo, un'immediata legittimazione alle suddette corti - ma non lo fu, allo stesso modo, da un punto di vista organizzativo. Con i successivi allargamenti, aumentarono - in base all'esposto criterio che ancora la densità delle Corti al numero degli Stati aderenti - anche i giudici: andando a comporre una *membership* molto più ricca di quella ideale<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> *Membership* ideale identificata, da parte della dottrina, in nove giudici. Cfr. sul punto, H. Rasmussen, *The European Court of Justice*, GadJura Publishers, Copenhagen, 1998, 58.

Tale problema di ordine “pratico” incominciò, tuttavia, a porre – a contrario - questioni e dibattiti anche di tipo sostanziale: pur decidendo, difatti, di abbandonare il tradizionale modello di selezione basato sul monopolio governativo, in che modo si sarebbe altrimenti data legittimazione a tali Corti?

Animate dalla comune intenzione di rispondere a tale rilevante quesito sono sorte, nella dottrina, tre ordini di proposte: una prima volta ad incrementare, seppur progressivamente, il ruolo del Parlamento europeo; una seconda, orientata ad abbandonare il criterio di rappresentazione geografica; una terza, indirizzata verso la creazione di apposite commissioni indipendenti di selezione. Si procederà, in ordine, alla trattazione delle singole questioni.

### **3.1. Incremento del ruolo del Parlamento europeo**

L'istituzione che, per prima, sollevò l'esigenza di modificare il processo di selezione dei giudici della Corte di Giustizia e del Tribunale fu il Parlamento Europeo, il quale portò avanti significative richieste già a partire dai primi anni ottanta<sup>19</sup>. All'interno della bozza di Spinelli sul Trattato dell'Unione si richiedeva, in particolare, che i giudici della Corte di giustizia fossero scelti per metà dal Parlamento europeo e per metà dal Consiglio<sup>20</sup>.

In vista della Conferenza intergovernativa (d'ora in avanti CIG) di Amsterdam del 1996 il Parlamento europeo emanò inoltre un'importante Risoluzione<sup>21</sup> in cui, al punto 23, suggeriva di implementare la trasparenza delle procedure di selezione, tramite una forma di coinvolgimento dello stesso Parlamento: nello specifico, la proposta fu quella introdurre la necessità del suo “parere favorevole” su tutte le

---

<sup>19</sup>Diffusamente sul punto, F.B. Jacobs, *Nominations and Appointments: an evolving EU model*, May 1999, 16, Archive of European Integration law, University of Pittsburgh.

<sup>20</sup>Art. 30 par.2, *Draft treaty establishing the European Union*, in *Official Journal of the European Communities* No C 77, 14-02-84, 33.

<sup>21</sup> *Resolution on the functioning of the Treaty on European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference – Implementation and development of the Union*, A4-0102/1995, in *Official Journal of the European Communities*, No C 151, 19-06-95, 56, point 23 (ii).

nomine alla Corte di Giustizia e al Tribunale. Una volta introdotta tale genere di riforma, il Parlamento avrebbe svolto delle audizioni dei candidati - sul modello delle *public hearings* statunitensi - funzionali a indagare sulle capacità e sulla personalità del candidato.

La CIG non giunse a nessuna conclusione in merito alla proposta del Parlamento, sebbene in merito a questa presero invece espressa posizione sia la Corte di Giustizia, sia il Tribunale - entrambe nei loro rispettivi contributi destinati alla CIG del 1996<sup>22</sup> - . E' interessante notare come le due corti reagirono alla proposta con enfasi molto diverse: la Corte di Giustizia si mostrò, ad esempio, radicalmente negativa. Nel paragrafo n.13 del suo report essa, difatti, affermò che un tal genere di riforma, volta ad introdurre l'audizione di ciascun candidato da parte di una commissione parlamentare, fosse "inaccettabile". L'argomento usato per sostenere tale tesi, fu che una procedura di siffatta natura avrebbe certamente pregiudicato l'indipendenza dei giudici, almeno così come tutelata dall'art. 6 CEDU.

Il Tribunale adottò invece un approccio più aperto. Esso sottolineò come l'intervento del Parlamento nelle procedure di nomina fosse, in linea di principio, accettabile ma soltanto a patto che, da un lato, servisse solo a verificare il possesso dei requisiti previsti nel Trattato della comunità europea agli articoli 223 e 225 e, dall'altro, che fosse confinato solo alla fase iniziale delle nomine: l'intervento del Parlamento, dunque, non avrebbe mai dovuto concretarsi in una valutazione del "modo" e della "qualità" con cui i giudici avevano sino a quel momento esercitato le loro funzioni.

### **3.2. Abbandono del criterio della rappresentanza geografica.**

---

<sup>22</sup>Court of Justice report of May 1995: «*On certain aspects of the implementation of the Treaty on European Union*». Contribution of 17 May 1995, by the Court of First Instance «with a view to the 1996 Intergovernmental Conference».

Tra i temi che animarono il dibattito sulle procedure di selezione, si aggiunse presto anche quello legato all'abbandono del criterio della rappresentanza geografica.

D'altra parte, nel report destinato alla CIG del 1996, la Corte di giustizia intervenne anche sulla proposta di eliminare la diretta correlazione tra nomine e Stati membri e, anche in tal caso, fu altrettanto "fedele" alla tradizione. Essa, infatti, pur ammettendo che l'aumento del numero dei giudici potesse portare con sé il rischio di trasformare l'organo giudiziario in una sorta di "organo deliberativo", sostenne – con un buon apparato argomentativo – che:

«la presenza all'interno della Corte di membri appartenenti a tutti i sistemi legali nazionali è, senza dubbio, capace di condurre a un armonioso sviluppo della giurisprudenza comunitaria. Prendendo in considerazione concetti considerati fondamentali nei vari Stati membri si favorisce, infatti, l'accettabilità delle soluzioni fornite dalla Corte. Si potrebbe anche ritenere che la presenza di un giudice per Stato membro accentui la "legittimità" della Corte<sup>23</sup>».

Nonostante la forte presenza di proposte in tal senso, la CIG non prese nemmeno in considerazione – non, almeno, esplicitamente - l'idea di eliminare il criterio della rappresentanza geografica. Tuttavia, il dibattito sul tema rimase molto acceso: diversi studiosi come Dahousse<sup>24</sup> e Weiler<sup>25</sup> sostennero che mantenere all'interno della Corte dei rappresentanti degli Stati membri continuava a contribuire a rinforzare l'"autorità" della Corte. Queste opinioni prevalsero anche su altre, parimenti ragionevoli, che proponevano, invece, di abbandonare la regola di "un giudice per Stato membro" per individuare, invece, le principali famiglie giuridiche e, di conseguenza, ridurre il numero dei giudici a questo piccolo gruppo<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> *Report on certain aspect of the application of the Treaty of the European Union* of May 1995, paragraph. 16.

<sup>24</sup> R. Dehousse, *La Cour de Justice des Communautés européennes*, Moncrétien, Paris, 1994, 11.

<sup>25</sup> Cfr. sul punto, J.H. Weiler, *Internal Dynamics and Global Context*, Blackwell publications, Oxford, 1994.

<sup>26</sup> Sostenitore di tale proposta fu, tra tutti, H. Rasmussen in *The European Court of Justice*, cit., 60.

L'argomento fu riaffrontato durante la CIG tenutasi tra il 1999 ed il 2000<sup>27</sup>. Tuttavia, anche in questa sede, sebbene si sia preso atto della necessità di far fronte al problema pratico dovuto all'allargamento dell'Unione<sup>28</sup>, si decise di rimanere fedeli al principio della rappresentanza geografica<sup>29</sup>. La stessa previsione viene confermata, sulla base delle medesime ragioni, anche dal Trattato di Nizza all'art.221.

### 3.3. La creazione di una commissione di selezione

Se sino agli inizi degli anni 2000 quasi tutte le proposte di riforma relative la composizione della Corte sono state principalmente legate alla risoluzione di un problema di ordine tecnico: l'“allargamento” dei confini dell'Unione.

A partire dalla Convenzione n. 636 del 2003 s'incominciò, al contrario, ad affrontare la questione anche da un ulteriore, e più rilevante, punto di vista. Ad animare, difatti, le successive proposte di riforma fu la volontà di perseguire tre obiettivi di ordine sostanziale: l'indipendenza, la professionalità e la trasparenza delle Corti europee. A tale scopo, all'interno della Convenzione si propone, per la prima volta, la creazione di un'“*advisory panel*” chiamata a fornire dei pareri circa l'idoneità dei candidati a svolgere i compiti di giudice o avvocato generale.

La necessità di creare una siffatta commissione nasce non tanto dall'assenza di criteri astratti in base ai quali formulare le nomine – questi, infatti, erano già formalmente enunciati nei Trattati istitutivi – quanto dalla circostanza che sino ad allora non vi fosse alcuno strumento per garantire che gli Stati membri – in particolare i Governi – ne avessero effettivamente tenuto conto nella fase di elaborazione delle candidature.

---

<sup>27</sup> *Intergovernmental Conference on Institutional Reform, Presidency Report to the Feira European Council (June 2000)*.

<sup>28</sup> P. Craig, *The Jurisdiction of the Community Courts Reconsidered*, in G. De Burca, J.H.H. Wailer (cur.), *The European Court of Justice*, cit. 211.

<sup>29</sup> *V. supra* nota 27, punto 40.



La proposta di creare una commissione di selezione fu, dunque, principalmente guidata dalla volontà di garantire la professionalità dei futuri giudici ed aumentare, in questo modo, la fiducia generale nelle nomine giudiziarie. Non che il precedente modello di selezione non fosse stato in grado di produrre delle personalità eccellenti: tuttavia, in questo modo i cittadini e le istituzioni avrebbero potuto giovare di una sorta di “assicurazione di qualità”<sup>30</sup>.

L'intuizione avuta nella Convenzione transitò all'interno del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. L'art. III-357, di quest'ultimo, difatti, prevedeva che fosse istituito:

«un comitato con l'incarico di fornire un parere sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale della Corte di giustizia e del Tribunale, prima che i Governi degli Stati membri procedessero alle nomine in conformità degli articoli III-355 e III-356».

Com'è accaduto in diversi contesti e discipline, il Trattato di Lisbona nel 2007, ingloba tali previsioni introducendo, in particolare, il nuovo articolo 255 TFUE ed il relativo comitato indipendente di selezione.

### **3.4. Brevi considerazioni conclusive.**

Grazie a tale breve ricostruzione di ordine storico, volta a ripercorrere le principali proposte di riforma inerenti il sistema di selezione dei giudici per la Corte giust. e per il Tribunale, si sono messe in evidenza le seguenti circostanze: in primo luogo, l'attuale sistema di selezione è il frutto di valutazioni di carattere politico che, ad oggi, non trovano pari fondamento e giustificazione per motivi sia di ordine “pratico” che di ordine “formale”; in secondo, i dibattiti sul ruolo del Parlamento europeo nelle procedure di selezione, sull'abbandono del criterio della rappresentanza geografica e sulla creazione di un comitato di selezione hanno

---

<sup>30</sup>In A. Peri, *La selezione dei giudici della Corte di giustizia e del Tribunale dell'Unione* [...], cit., 1477 e 1489.

radici profonde e risalenti nel tempo; in terzo, tali proposte di riforma hanno spesso trovato l'avvallo del Parlamento europeo mentre, al contrario, l'opposizione dei Governi e della stessa Corte di giustizia. Infine, solo l'ultima delle istanze analizzate - dunque, la creazione di una autonoma commissione di selezione - ha avuto la possibilità di trovare inclusione all'interno dei Trattati.

In una prospettiva *de iure condendo*, nelle successive pagine si sosterrà come anche le restanti proposte meritino, tuttavia, di essere accolte: specie al fine di garantire alla Corte giust. dell'Unione un adeguato – ed attuale – grado e qualità di legittimazione.

#### **4. La Selezione dei giudici dopo il Trattato di Lisbona: il comitato 255 TFUE.**

La dottrina ha discusso ampiamente sugli effetti del Trattato di Lisbona e sulla sua portata innovativa rispetto ai precedenti assetti nei rapporti d'integrazione. Tuttavia, pochi si sono soffermati ad analizzare gli importanti interventi introdotti da tale Trattato in materia di disciplina e *status* delle Corti dell'Unione. Nonostante, infatti, quest'ultimo rimanga fermamente ancorato al criterio della rappresentanza geografica – continuando a prevedere, dunque, che all'interno della Corte debba sedere un giudice per ogni Stato membro – il Trattato di Lisbona introduce, allo stesso tempo, significative modifiche: la più importante tra queste riguarda, certamente, l'istituzione di un nuovo comitato indipendente di selezione il quale trova disciplina all'interno dell'art.255 del Trattato sul funzionamento dell'Unione.

##### **4.1. Il funzionamento del comitato di selezione ex. art.255 TFUE**

Tale nuovo organismo – conosciuto anche come “*le comité*” o “*the panel*” –

sebbene, come si è già indicato, sia formalmente chiamato a fornire esclusivamente un “parere” sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale<sup>31</sup>, ha dimostrato, alla luce di una analisi pragmatica e diacronica, di essere - al contrario - potenzialmente idoneo a svolgere un ruolo molto più incisivo.

Per elaborare un corretto bilancio della sua attività, giova, tuttavia, preliminarmente analizzare nel dettaglio le regole riguardanti il suo funzionamento e la sua composizione. Si procede, dunque, ad un commento testuale delle fonti normative principali su tali elementi: la decisione del Consiglio 2010/124/UE del 25 febbraio 2010 in G.U.U.E. L 50, 27-02-2010, 18, e la decisione 2010/125/UE del 25 febbraio 2010 in G.U.U.E. L. 50, 27-02-2010, 20.

La dec. 124/2010 si è occupata, in particolare, di disciplinarne il funzionamento offrendo, altresì, le principali linee guida in merito ad alcune questioni di ordine fondamentale. Tale atto, difatti, comincia proprio chiarendo la “mission” del comitato: ripercorrendo, infatti, quanto già indicato all'articolo 255 TFUE, il Consiglio sottolinea come il principale incarico del comitato consista nel fornire un parere motivato circa l'adeguatezza dei candidati nazionali a svolgere le prestigiose funzioni giurisdizionali cui sono chiamati<sup>32</sup>.

Proseguendo nel commento di tale decisione, il punto secondo di questa prosegue, invece, immediatamente a definire le regole sulla composizione del comitato. Si legge, per l'appunto, che quest'ultimo:

«è composto da sette personalità scelte tra anziani membri della Corte di giustizia o del Tribunale, oppure tra i membri delle giurisdizioni supreme a livello nazionale, o tra giuristi di notoria competenza. Uno di questi membri è, inoltre, proposto da parte del Parlamento europeo».

In aggiunta a quanto appena indicato – per la verità, già previsto all'art.255 TFUE - la dec. 124/2010 precisa anche che i membri rimangono in carica per un

---

<sup>31</sup>Art.255 TFUE.

<sup>32</sup>Dec. 124/2010 UE, 25-02-2012, in G.U.U.E, L 50, 27-02-2010, 18, punto n.1.

periodo di quattro anni, il quale è rinnovabile per una sola volta.<sup>33</sup>

Dall'analisi dei successivi punti della decisione emerge, invece, chiaramente la volontà di creare un legame molto stretto tra il comitato ed il Consiglio. E', ad esempio, quest'ultimo a nominare il Presidente del comitato: inoltre, è stabilito che sia il segretariato principale del Consiglio ad assistere amministrativamente lo stesso in tutte le sue attività (come, in primo luogo, le trascrizioni e le traduzioni<sup>34</sup>). Infine, è a carico del Consiglio dell'Unione europea persino il relativo aspetto retributivo.<sup>35</sup>

Per quanto riguarda, invece, i profili strettamente procedurali, la dec. 124/2010 richiede che per riunirsi validamente debbano esser presenti alle sedute del comitato almeno cinque membri su sette e che le deliberazioni del comitato debbano sempre svolgersi a porte chiuse<sup>36</sup>. Per quel che concerne, d'altra parte, le formalità attraverso le quali procedere alla *saisine du comité*, il Consiglio stabilisce che tutte le volte in cui un Governo effettui una proposta, il segretariato generale del Consiglio trasmette la candidatura al Presidente del comitato. Il comitato può, a tal punto, richiedere al Governo proponente di trasmettere informazioni complementari o altri materiali che esso giudica necessari ai fini delle sue deliberazioni.<sup>37</sup>

La decisione del Consiglio altresì prevede che, salvo l'ipotesi di rinnovamento di mandato, il candidato giudice o avvocato generale sia ascoltato nel contesto di una audizione non pubblica<sup>38</sup>. Si anticipa in tale sede, che tale ultima previsione è stata interpretata dal comitato nel senso di un "obbligo a procedere all'audizione" nel caso di nomina a primo mandato e come "impossibilità totale a procedervi" nell'ipotesi di nomina a secondo mandato<sup>39</sup>.

---

<sup>33</sup> *Ivi*, punti 2 e 3.

<sup>34</sup> *Ivi*, punto 4.

<sup>35</sup> *Ivi*, punto 9.

<sup>36</sup> *Ivi*, punto 5.

<sup>37</sup> *Ivi*, punto 6.

<sup>38</sup> *Ivi*, punto 7.

<sup>39</sup> J. Mance, *The composition of the European Court of Justice*, October 2011, par. 25. <http://ukael.org/pastevents461935078262.pdf>

Infine, ai sensi del punto 8, il parere di idoneità reso da parte del comitato è sempre “motivato” e indica le ragioni fondamentali sulla base delle quali ha espresso il suo giudizio: sia esso favorevole o sfavorevole. Il parere, in particolare:

«è trasmesso ai rappresentanti di Governi degli Stati membri salvo l'ipotesi in cui, su richiesta dello stesso Stato membro, presentata al Presidente del Consiglio, non sia richiesto al Presidente del comitato di riferire il contenuto del parere di fronte ai rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in seno al Consiglio»<sup>40</sup>

Si premette in tale sede che tale previsione - contenuta al punto ottavo della decisione - è stata dal comitato restrittivamente interpretata nel senso di ammettere la trasmissione dei giudizi “solo” ed “esclusivamente” nei confronti dei rappresentanti degli Stati membri proponenti: escludendo così qualsiasi forma di pubblicazione dei giudizi sia nei confronti dei cittadini, sia nei confronti degli altri Stati membri, sia, infine, delle altre istituzioni europee.

#### **4.2. La composizione del comitato ex art.255 TFUE.**

La seconda delle decisioni citate, la dec. 125/2010 è stata invece dedicata a definire la “composizione” del comitato. Ai sensi del punto secondo della stessa, il comitato è composto:

«da sette personalità, scelte tra anziani membri della Corte di giustizia o del Tribunale, oppure tra i membri delle giurisdizioni supreme a livello nazionale, o tra giuristi di notoria competenza. Uno di questi membri è proposto da parte del Parlamento europeo».

In particolare, dopo averne esposto i criteri di composizione, il Consiglio, tramite la stessa decisione, si dedica direttamente a nominarne i singoli componenti<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Dec. 124/2010, punto 8.

<sup>41</sup> Tali componenti, sino a dicembre 2013, ancora in carica.

Alla presidenza del comitato troviamo *Monsieur* Jean-Marc Sauvé il quale, in Francia, svolge le funzioni di vice Presidente del Consiglio di Stato; altri componenti sono l'austriaco Peter Jann che in passato ha svolto le funzioni di membro della Corte di Giustizia dell'UE; l'inglese Lord Baron Jonathan Mance, membro dell'UK Supreme Court; il danese Torben Melchior *ex*. Presidente della relativa Corte costituzionale; l'ungherese Péter Paczolay Presidente della Corte costituzionale del medesimo Stato e, infine, due donne: la finlandese Virpi Tiili, *ex* membro del Tribunale dell'Unione e la spagnola Ana Palacio Vallersundi. Quest'ultima, scelta dal Parlamento europeo, è l'unica a non svolgere ruoli giurisdizionali bensì prettamente politici: essa, difatti, è titolare delle funzioni di Ministro degli esteri spagnolo.

La tabella riassuntiva n.3 – inserita a conclusione del presente paragrafo - aiuta anche a rilevare come tutti i membri provengano, ad eccezione di quello nominato dal Parlamento europeo, dalla professione giudiziaria e, nella maggior parte dei casi, non abbiano alcun *background* di tipo politico. La composizione del comitato, dunque, pare perfettamente allineata alla natura tecnica e professionale che si intende attribuirgli.

Vale, tuttavia, sottolineare come il già citato elenco dei sette nominativi sia preceduto da una premessa particolarmente significativa: il Consiglio, difatti, afferma che:

«occorre prendere in considerazione una composizione equilibrata del comitato, specificatamente in quel che concerne la sua base geografica e la sua capacità a rappresentare i sistemi giuridici degli Stati membri<sup>42</sup>».

Ad una attenta analisi, dunque, la dec. 125/2010 apre un dibattito molto rilevante non solo su chi compone la Corte di giustizia ed il Tribunale, ma soprattutto su chi è chiamato a comporre l'organo che elaborerà il giudizio sui rispettivi candidati.

Lynn Marx, l'*Executive director* del *Pennsylvanias for modern Courts*, proprio in riferimento alla critica e delicata questione di chi siede nelle stesse commissioni di

---

<sup>42</sup> Dec. 125/2010, punto 1.

nomina, e di come questi stessi membri vengano selezionati, utilizzò l'espressione - poi divenuta celebre - "*Picking the Pickers*". L'espressione, ed i suoi relativi contenuti, sembrano applicabili perfettamente anche al caso in esame. Il Consiglio, difatti, pare essere consapevole della necessità di applicare egualmente - se non con maggiore forza - rigorosi criteri di selezione anche nella scelta dei membri del comitato. Lo dimostra il fatto che il Consiglio, per l'appunto, si preoccupi di sottolineare come nella stessa composizione del comitato il principio di rappresentanza "geografica" dovrà essere affiancato anche da quello della rappresentanza "giuridica". In sostanza, il Consiglio stabilisce per il comitato quello che non si è mai riusciti - o non si è mai voluto sino in fondo - compiere con riferimento alla Corte dei Giustizia: i sette membri del comitato rappresentano, dunque, non gli Stati membri, ma le principali "famiglie giuridiche" presenti all'interno dell'Unione. E' opportuno - seppur con le dovute cautele - ritenere che si tratti di una previsione che supera le precedenti impostazioni metodologiche in materia di composizione e legittimazione degli organi a livello europeo - basate, come si è detto, sulla regola della sola rappresentanza geografica - e che inizia, in un certo senso, a rendersi sensibile al delicato tema della "diversità".

Tuttavia, a dispetto delle garanzie e dei principi che animano la composizione del comitato, si ritiene che tali previsioni rimangano, ad ogni modo, perfettibili: ad esempio, sarebbe probabilmente stato più opportuno indicare espressamente, e preventivamente, le tradizioni giuridiche cui si sarebbe fatto riferimento per procedere alle nomine dei componenti; in secondo, appare singolare che non si sia previsto di esplicitare alcun tipo di *turnover* che permetta a tutti gli Stati membri - all'interno di ogni tradizione giuridica - di vedere, a turno, sedere un loro membro all'interno del comitato. Infine, il tanto atteso *gender balance* - con una percentuale di presenza femminile all'interno del comitato del solo 28% - non pare essere stato adeguatamente considerato.

Chiamato a confrontarsi con simili critiche e rilievi, il giudice Lord Mance,

membro del comitato 255, chiarisce<sup>43</sup> come la conformazione e la composizione del comitato sia stata, in realtà, decisa avendo a mente un preciso obiettivo: creare un organo che sia semplicemente idoneo a selezionare “giuristi eccellenti”. Mirando solo ed esclusivamente a tale scopo, e non ad altri, seppur legittimi, obiettivi – come, ad esempio, quello di una certa partecipazione democratica e politica alle procedure di nomina - non sembrano esserci state, dal punto di vista del giudice, alternative possibili. Sebbene, aggiunge, ciò non escluda che ulteriori e diversi criteri di composizione possano, invece, essere utilizzati nella composizione delle commissioni di selezione a livello nazionale: quando e se, ovviamente, queste ultime verranno dagli Stati membri create.

***Table no. 3: The Composition of the panel 255 TFEU***

	Name	Age	G.	State	Education	Professional Background	Polit. Exp.
1	J.M. Sauvé	64	M	Fr.	Law& Economics	Vice President of Council of State	Yes
2	P. Jann	78	M	Aust.	Law	Former judge to ECJ	n.a.
3	J.Mance	70	M	UK	Law	Judge to UK Supreme Court	No
4	T. Melchior	n.a.	M	Danim	Law	Pres. of Danish Sup. Court	n.a.
5	P. Paczolay	56	M	Hung.	PhD law	Judge of Hun. Const. Court	No
6	V. Tiili	71	F	Finlan.	PhD law	Former Judge to general Court	No
7	A. Palatio Vallersundi	65	F	Spain	Law & Pol. Science	Minister of Foreign Affair	Yes

#### **4.3. I limiti dell’attività del comitato ex art.255 TFUE.**

Una completa e, allo stesso tempo, critica analisi del ruolo del nuovo comitato

---

<sup>43</sup>Cfr. A. Peri, *La selezione dei giudici della Corte di giustizia e del Tribunale dell’Unione*. [...], cit. 1491.



255 non può, in via preliminare, non basarsi su una consapevole presa d'atto dei suoi limiti. D'altra parte, gli stessi membri del comitato Lord Baron Mance e Jean Marc Sauvé li hanno posti in evidenza, a più riprese, sollecitando un ampio dibattito.

Aspirando alla sintesi, cinque sembrano essere i principali limiti che, in tale momento, ridimensionano le potenzialità del comitato:

- (a) Il comitato non si sostituisce agli Stati membri;
- (b) Il comitato è impossibilitato ad intervenire sul mancato rinnovo delle cariche;
- (c) La non vincolatività formale dei suoi giudizi di idoneità
- (d) La non pubblicità dei giudizi di idoneità
- (e) L'impossibilità d'influenzare la composizione complessiva della Corte.

**(a) Il comitato non si sostituisce agli Stati membri.**

A giudizio di parte della dottrina, il Trattato di Lisbona non ha, tramite la creazione del comitato 255 TFUE, sostanzialmente modificato il precedente procedimento di selezione. Il comitato, difatti, non si sostituirebbe affatto agli Stati membri nel processo di nomina, in quanto i governi rimarrebbero, da un punto di vista formale, i soli ed esclusivi responsabili delle principali fasi del procedimento: in particolare, si argomenta che l'organo indipendente di selezione non interviene né, in principio, nella fase della presentazione delle candidature da parte dei governi, né, d'altra parte, nell'approvazione finale delle nomine in Consiglio. La riforma introdotta dal Trattato di Lisbona si sarebbe, in realtà, limitata ad inserire esclusivamente un "filtro", un "passaggio intermedio" nel procedimento di selezione il quale, tuttavia, non è idoneo ad influire in modo significativo sulle fasi principali dello stesso, dato che nei suoi momenti essenziali – formulazione delle candidature ed approvazione finale delle stesse – esso permane nell'esclusiva competenza statale.

Negli ultimi anni, si è avuto modo, tuttavia, di avere contezza concreta dell'effettivo portato della riforma: in particolare, un'analisi diacronica dell'attività

svolta dal comitato ha inevitabilmente portato larga parte del dottrina a porsi in contrasto con tale orientamento. Dall'osservazione delle prassi di selezione che si sono susseguite in questi ultimi - e primi - tre anni di attività, si è avuto modo, difatti, di rilevare come la sua azione concreta porti molto di più di quello che la modestia apparente dei suoi poteri lasci intendere. Come è possibile leggere dal suo secondo report di attività, tutti i pareri del comitato, sia favorevoli, sia anche sfavorevoli, sono stati rispettati<sup>44</sup>. Di conseguenza, nonostante formalmente e normativamente gli Stati membri rimangano i “padroni” delle procedure, essi non hanno mai osato disattendere i pareri del comitato, pur potendo ricorrere allo strumento dell'approvazione unanime da parte del Consiglio.

Esposte tali considerazioni, si può ragionevolmente concludere che seppure, formalmente e normativamente, il comitato non sia investito di un potere decisivo nelle fasi determinanti della procedura, quest'ultimo, in concreto, è in grado di influenzarne in maniera determinante sia la fase di nomina, sia quella dell'approvazione finale.

#### **(b) Impossibilità di intervenire sul mancato rinnovo delle cariche.**

Altro limite all'attività del comitato è stato individuato nell'impossibilità d'intervenire sulla questione del mancato rinnovo delle cariche. Com'è stato, difatti, in precedenza evidenziato, il mandato dei giudici della Corte e del Tribunale risulta fissato nel termine di sei anni, rinnovabile, senza espressi limiti di volte. Il comitato, tuttavia, ha l'obbligo d'intervenire - fornendo il suo parere - solo nell'ipotesi di rinnovazione di una carica: mentre non può in alcun modo pronunciarsi nell'ipotesi di “mancata” rinnovazione delle stesse.

In concreto, tale circostanza determina che il comitato non può far nulla per evitare un inopportuno - e, possibilmente, politicamente pilotato - mancato rinnovo del mandato di un giudice che, invece, sta rendendo un eccellente servizio in seno alla Corte.<sup>45</sup> In sostanza, gli Stati membri risultano, ancor oggi, i

---

<sup>44</sup> I dati verranno esaminati nel dettaglio nei paragrafi successivi.

<sup>45</sup> J. Mance, *The composition of the European Court of Justice*, cit., par. 17.

solì a poter decidere il “se” ed il “quando” di una decadenza, senza dover motivare o render conto ad alcuna istituzione della loro scelta. Tale potere determina l'impossibilità per il comitato di poter mantenere all'interno della Corte le professionalità che esso reputa necessarie.

### **(c) Non vincolatività dei pareri del comitato.**

Ulteriore limite all'azione del comitato riguarda, invece, la mancata - almeno formale - vincolatività dei suoi giudizi. Lo stesso giudice Mance chiarisce come, in linea di principio, non sussista alcun vincolo a seguire il parere del comitato. D'altra parte, lo stesso Trattato dell'Unione chiarisce come gli Stati, all'unanimità, possano procedere in piena indipendenza: persino approvando un giudice con il parere negativo – finanche ripetuto - del comitato.

Tale dato formale, come è stato già rilevato in precedenza, non ha, tuttavia, caratterizzato le prassi di nomina che si sono succedute negli anni a seguire: le quali, per l'appunto, non hanno mai visto uno Stato membro discostarsi dal parere del comitato. D'altra parte, lo stesso giudice Mance, già due anni orsono, riconosceva come tale possibilità di superare il parere del comitato non potesse, ragionevolmente, aver luogo anche solo in base ad una semplice regola di buon senso: la stessa esistenza del comitato perderebbe, difatti, di significatività se gli Stati membri che lo hanno istituito – all'unanimità - non si confacessero ai suoi pareri di adeguatezza<sup>46</sup>.

Alla luce delle riflessioni sinora esposte, è possibile ritenere che la mancata vincolatività formale dei giudizi non costituisca un ostacolo alla loro forza applicativa. Appare opportuno, infatti, qualificare le deliberazioni ed i pareri del comitato quali atti di “*soft law*”: ovvero, provvedimenti non formalmente vincolanti ma, in ogni caso, in grado di incidere notevolmente sui loro destinatari. Sebbene, difatti, le deliberazioni del comitato non diano luogo a situazioni giuridiche soggettive direttamente tutelabili in sede giurisdizionale, esse godono di una certa forza persuasiva che si fonda sull'autorevolezza stessa del soggetto che

---

<sup>46</sup> *Ivi*, par. 26.

le ha emanate.

**(d) Mancata pubblicità dei pareri del comitato.**

Ai tre limiti appena esaminati, parte della dottrina<sup>47</sup> - alla quale si ritiene di aderire - ritiene debba aggiungersi anche la scelta di non pubblicare il contenuto dei pareri resi sull'idoneità delle candidature.

Nonostante, difatti, a conclusione del suo primo anno di attività, il comitato decida autonomamente e discrezionalmente di pubblicare un report di attività<sup>48</sup> - che va ben oltre l'essere un semplice bilancio d'attività, dato che al suo interno troviamo una serie di esplicitazioni e chiarimenti che rispondono all'espresso fine di rinforzare l'apprezzamento sulla trasparenza, sull'importanza e sull'utilità del comitato<sup>49</sup> - si è comunque deciso di non rendere pubblici, né direttamente, né indirettamente i pareri resi dal comitato con riferimento alle singole candidature<sup>50</sup>. Al momento, dunque, non è possibile compiere studi o analisi che possano consentire una conoscenza maggiormente approfondita del concreto *modus operandi* del comitato, e ciò non può che essere una grande occasione perduta in termini di trasparenza: non solo con riferimento all'attività del comitato ma, per riflesso, anche di tutte le procedure di selezione.

Le ragioni di tale scelta saranno ampiamente analizzate all'interno del terzo capitolo, basti in questo momento sapere che tale scelta fu presa non solo sulla base di ragioni di carattere strettamente giuridico quanto, piuttosto, alla luce di discutibili considerazioni di tipo politico e strategico.

Il cuore delle argomentazioni fa, tuttavia, leva sulla necessità di bilanciare i principi della trasparenza e della *privacy* sottesi, rispettivamente, al regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, in *G.U.U.E.* L 145, 31-5-2001, 43 "sull'accesso ai documenti del Parlamento

---

<sup>47</sup> Cfr. sul punto, A. Alemanno, O. Stefan, *Openness at the Court of Justice of the EU: Toppling a Taboo*, in ECPR Standing Group on Regulation and Governance, Royaume-Uni, 2012.

<sup>48</sup> *Premier rapport d'activité du Comité prévu par l'article 255 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Conseil de l'Union européenne, 6509/11.*

<sup>49</sup> *Ivi*, 9.

<sup>50</sup> *Ivi*, parte I, par. 2

europeo, del Consiglio e della Commissione”, e del regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, *G.U.U.E.* L 008, 12-01-2001, 0001CE) n.1049/2001, testo di riferimento in materia di “protezione dei dati personali da parte degli organismi ed istituzioni comunitarie”. In particolare, si assume quale parametro l’interpretazione fornita dalla Corte di giustizia nella famosa sentenza *Bavarian Lager*<sup>51</sup> (decisione adottata proprio qualche mese prima la creazione del comitato) nella quale - a dispetto del parere della stessa Autorità europea per la salvaguardia dei dati personali (EDPS) e della precedente decisione del Tribunale - la Corte esclude la pubblicazione di alcuni nominativi, condizionandone l’accesso all’indicazione, da parte degli agenti, di una legittima giustificazione che dimostrasse la “necessità” del disvelamento. Invertendo, se così si può dire, l’onere della prova richiesto. La Corte, infatti, ha considerato i “nominativi” in questione quali dati personali da proteggere ai sensi del già citato reg. 45/2001. Lo stesso EDPS ha riconosciuto<sup>52</sup> la portata innovatrice di questa sentenza: capace di segnare una nuova era nella tutela dei dati personali e capace di imporre un ripensamento dei precedenti equilibri tra il principio di trasparenza e quello della privacy.

Nelle pagine successive, si avrà modo di confutare questo, insieme ad altri argomenti, e di sostenere, al contrario, la tesi opposta: ovvero, quella della necessità di aprire al pubblico non solo il giudizio in “astratto” sulle candidature – già avvenuto tramite la pubblicazione del report di attività – ma anche il giudizio in “concreto”. Tutte le riflessioni affrontate saranno, tuttavia, animate dalla consapevolezza che il tema del bilanciamento tra il principio di trasparenza e quello della protezione dei dati personali è, certamente, assai delicato ed importante: soprattutto nel frangente delle procedure di nomina di soggetti che ricoprono posizioni apicali, come quelle nelle giurisdizioni superiori.

---

<sup>51</sup> Corte giust., sent. 29-06-2010, causa C-28/08, *Commission européenne c. The Bavarian Lager Co. Ltd, e al.*, in *Racc.*, I-06055 ss.

<sup>52</sup> *Review of relationship between transparency data protection more urgent after Court ruling on Bavarian Lager*, Press Release, Bruxelles 30/06/2010.

Con riferimento agli organi giudiziari, infatti, il tema è stato oggetto di ampi e particolari dibattiti, non soltanto nel contesto europeo<sup>53</sup>. Con riferimento all'attività del comitato il tema assume, tuttavia, certamente delle sfumature ancora più significative: la scelta di non pubblicare l'oggetto delle audizioni prima, e i giudizi sui candidati poi, appare, per certi aspetti, in contrasto con l'idea stessa di aprire e rendere trasparente il procedimento di nomina, fine ultimo al quale la stessa creazione del comitato appare preordinata. Si rinvia, dunque, al capitolo III, par.2 per l'analisi delle numerose aporie a cui tale scelta conduce.

**(e) Impossibilità di influenzare la composizione complessiva della Corte.**

Infine, passando alla trattazione dell'ultimo limite all'attività del comitato, si sottolinea come esso, offrendo un parere su un singolo candidato per volta, non sia in grado di influenzare o determinare la composizione complessiva della Corte. Il comitato, difatti, non sceglie tra una rosa di più' candidati ma, come si è detto, si limita a valutare l'idoneità di un singolo candidato per volta, in base alla sola iniziativa e proposta dei Governi degli Stati membri. I componenti del comitato non hanno, dunque, alcuno strumento per favorire, o meno, una composizione della corte che sia, ad esempio, professionalmente o etnicamente diversificata e bilanciata. Il comitato, difatti, non ha i poteri - anche se potrebbe risultare opportuno - per favorire candidati esperti in particolari branche o selezionare più "pratici" piuttosto che "teorici" del diritto: ma solo fornire un parere, positivo o negativo, circa l'idoneità "generale" di quel singolo candidato per volta.

In conclusione, sono solo gli Stati membri ad avere la possibilità di incidere, tramite le loro proposte, sulla composizione complessiva e finale della Corte di giustizia e del Tribunale. Come diretta conseguenza di questo monopolio, complice anche un diverso *background* di tradizioni giuridiche, quella che sinora si

---

<sup>53</sup>Pardo R. I., *The utility of opacity in Judicial Selection*, New York University Annual Survey of American Law, 2009, 64 NYUANSAL 633.

è verificata è solo una “*random selection*”: ove è questione di puro “caso” che si giunga ad una corte effettivamente composta da personalità in grado di apportare esperienze e punti di vista differenti.<sup>54</sup> Con riferimento, ad esempio, al trascorso professionale dei giudici, con la sola eccezione delle nomine del Regno Unito e dell'Irlanda - ove è, difatti, essenziale che il giudice abbia alle spalle una lunga carriera forense - è raro trovare candidati che abbiano alle spalle un'esperienza professionale come avvocati<sup>55</sup>. Al contrario, per la maggior parte degli altri paesi è un docente universitario o un funzionario pubblico a svolgere una funzione giurisdizionale suprema: questo si riflette nella composizione della Corte, la quale risulta, ad oggi, prevalentemente popolata da *ex* accademici<sup>56</sup>.

Infine, tale limite costituisce - lo si analizzerà nel prosieguo - una particolare barriera per giungere ad una piena tutela del principio *diversity*. Come si avrà modo, infatti, di analizzare nel dettaglio, il comitato è, al momento, non competente a garantire una certa rappresentanza delle minoranze culturali, etniche e di genere all'interno della Corte.

#### **4.4. I punti di forza dell'attività del comitato ex. art. 255 TFUE.**

Pur ammettendo la rilevanza di alcuni dei limiti formali appena esposti è opportuno, ad ogni modo, considerare come a questi ultimi facciano da contraltare significativi, se non prevalenti, punti di forza. Ad una attenta valutazione non solo delle già citate decisioni istitutive del Consiglio (dec. 124/2010 e dec. 125/2010), ma anche degli stessi report di attività sinora presentati, risulta possibile, in particolare, isolare almeno tre principali punti di forza:

- (a) la facoltà di esercitare dei poteri d'indagine sulle procedure nazionali di selezione,

---

<sup>54</sup> J. Mance, *The composition of the European Court of Justice*, cit., par. 29.

<sup>55</sup> N. M. Hunnings, *The European Courts*, Cartemill Publishing, 1996, 54.

<sup>56</sup> Si rinvia alla tabella riassuntiva n.1

- (b) il potere di svolgere l'audizione diretta dei candidati,
- (c) il potere di definire il significato ed il contenuto dei criteri di selezione.

**(a) Poteri d'indagine sulle procedure nazionali.**

Il primo dei punti di forza del comitato consiste nel poter esercitare dei poteri istruttori nei confronti delle procedure nazionali di selezione. Nel porre in essere la sua attività di valutazione delle candidature il comitato, infatti, non si limita ad analizzare i *curricula* ed i documenti a lui trasmessi dagli Stati membri contestualmente all'invio del nominativo del candidato nazionale: di regola, difatti, il comitato esercita anche la facoltà a lui attribuita al punto 6, par. 2, della dec. 124/2010 di esercitare un libero potere di indagine sulla natura e sulle fattezze della candidatura proposta.

L'esercizio di tali poteri istruttori, di contenuto più o meno esteso, è talvolta previsto in termini obbligatori - questo è il caso dell'audizione diretta dei candidati, la quale è prevista obbligatoriamente per le nuove nomine - mentre, in altri - ed è questa la maggioranza dei casi - è lasciato alla piena facoltà del comitato. Dalla sua istituzione, tuttavia, il comitato non pare essersi affatto risparmiato nell'esercizio di tale suo potere.

All'interno dei poteri di indagine del comitato è possibile distinguerne di due tipi: uno di questi consiste nella facoltà di richiedere al Governo proponente "informazioni complementari" o "altri elementi" che esso giudichi necessari alle sue deliberazioni; l'altro, quello di poter di richiedere informazioni sulle "procedure interne" di selezione.

Quanto al primo tipo di potere di istruttorio, Lord Mance, membro dello stesso comitato 255, chiarisce come per "informazioni complementari" debbano intendersi «tutti i materiali, in forma scritta, tra i quali sono ricomprese le pubblicazioni e i testi su questioni di tipo giuridico ad opera del candidato». Il giudice fa riferimento, in particolare, anche alla possibilità che il comitato possa considerare, *ex officio*, le informazioni pubbliche aventi carattere oggettivo. Il solo limite a tale potere istruttorio riguarda i materiali contenenti "informazioni



sfavorevoli” per il candidato: in quest’ultimo caso, si precisa, il comitato potrà prenderle in considerazione solo dopo aver adeguatamente interrogato il candidato circa la loro sostanza.

Nel secondo report di attività, il comitato si prodiga nel chiarire come la richiesta e la valutazione di pubblicazioni scientifiche non possa, tuttavia, in alcun modo, tradursi nel privilegiare, in concreto, un determinato profilo professionale (quale, ad esempio, quello accademico). L’unica ragione che anima tale richiesta risiede nella circostanza che, preso atto dell’esistenza un’espressione pubblica del candidato, il comitato ritiene necessario averne conoscenza al fine produrre un giudizio quanto più completo<sup>57</sup>.

Per quanto riguarda, invece, il secondo, e più rilevante, potere d’indagine, ovvero, quello di investigazione sulle “procedure interne” adottate per giungere all’elaborazione delle candidature, al punto 3, par.2 del report di attività, il comitato chiarisce come esso possa esplicitamente invitare i Governi ad indicare se, con riferimento ad una candidatura specifica, ha avuto luogo, o meno, una chiamata pubblica o un bando pubblico; ovvero, se sia stata costituito o meno un comitato nazionale di selezione; infine, se quest’ultimo sia stato diligentemente creato, quali siano state in concreto le sue raccomandazioni.

Tale potere di indagine sulle procedure interne appare significativo da un duplice punto di vista: da un lato, difatti, questo genere d’indagini ha come importante risultato quello di approfondire, a livello europeo, la conoscenza dei candidati, rendendo così più oggettiva e trasparente l’intera procedura di selezione; dall’altro, l’esplicita richiesta d’informazioni circa il *modus operandi* nelle procedure nazionali, dimostra - anche se solo indirettamente - un certo interesse ad incidere negli ordinamenti interni. Appare evidente come il comitato, indicando delle chiare *policies* in materia di selezione dei giudici, di fatto aspiri a sollecitare delle riforme a livello nazionale in grado di uniformare le procedure di selezione alla luce di alcuni *standard* “minimi”.

Il principale di questi standard pare essere quello della “trasparenza” e

---

<sup>57</sup> V. *supra* nota 2, part II, point 3.

“pubblicità” delle procedure: il comitato, difatti, richiede espressamente che le chiamate alle selezioni divengano pubbliche, rendendo possibile sia ai cittadini, sia ai potenziali candidati, un certo margine d’informazione.

Secondo requisito minimo, non meno importante, pare essere anche quello dell’obiettività e dell’indipendenza delle procedure di selezione: gli Stati membri, difatti, vengono caldamente invitati a dar vita a delle commissioni tecniche di selezione atte a selezionare i migliori candidati sulla base esclusivamente dei meriti professionali.

Anche con riferimento a tale secondo potere istruttorio, all’interno del suo secondo report di attività, il comitato introduce alcuni chiarimenti: in particolare, il comitato afferma espressamente come il metodo di selezione adottato a livello nazionale non possa, in via di principio, arrecare pregiudizio al candidato. L’assenza, infatti, di procedure interne in grado di valutare in maniera indipendente ed obiettiva i meriti del candidato non può costituire, automaticamente, un limite per lo stesso. Quest’ultimo, infatti, non ha alcuna colpa per la negligenza del rispettivo ordinamento di provenienza<sup>58</sup>.

Nonostante tali precisazioni – con le quali, apparentemente, il comitato sembra fare un passo indietro - risulta chiaro, invece, come i poteri d’indagine del comitato sulle procedure interne di selezione siano stati previsti ad un fine specifico. Come si è avuto modo di evidenziare nei paragrafi precedenti, solo pochi paesi - in prima linea il Regno Unito - hanno riformato il loro sistema interno di selezione adeguandolo a sufficienti standard di trasparenza ed indipendenza. Appare, dunque, ragionevole ritenere che il potere istruttorio del comitato possa candidarsi - anche se indirettamente - ad essere da catalizzatore per importanti riforme a livello interno. Come sottolinea lo stesso giudice Mance, infatti, i membri del comitato non possono ancora far appello, o insistere, affinché gli Stati membri adottino delle procedure trasparenti, pubbliche ed indipendenti: ma la stessa possibilità di poter chieder loro di dover renderne

---

<sup>58</sup> *Ibidem*.

conto è, certamente un fattore che offre delle rassicuranti garanzie<sup>59</sup>. Ed è in base a questi argomenti che - come si accennava in precedenza a proposito del problema della lacuna del TUE sulle procedure da seguire, a livello interno, per la formulazione delle candidature – è ragionevole sostenere che, con i suoi atti di *soft law*, il comitato abbia tutte le potenzialità per incidere più delle aspettative.

#### **(b) Audizione diretta dei candidati.**

Altro importante punto di forza dell'attività del comitato è, come si è accennato, la possibilità di svolgere l'audizione diretta dei candidati. Quest'ultima, in particolare, è ormai, intesa come “obbligo di procedervi” nel caso di nuova nomina e come “divieto assoluto di procedervi” nell'ipotesi di rinnovo delle nomine<sup>60</sup>. Le modalità di svolgimento di queste audizioni sono dettagliatamente descritte al punto 3, par.2 del report, sulla base delle indicazioni di massima contenute nel punto settimo della dec. 124/2010.

L'audizione ha l'obiettivo di completare il *background* informativo sul candidato, sino ad allora basatosi esclusivamente sul dossier<sup>61</sup> inviato dagli Stati membri e sulle informazioni che il comitato ha, *ex officio*, acquisito esercitando i poteri istruttori appena descritti. L'audizione, della durata complessiva di un'ora, si compone di due distinti momenti: un primo, della durata di dieci minuti è dedicato alla presentazione generale del candidato. Quest'ultimo introduce brevemente se stesso, utilizzando la lingua francese o inglese (o, se ne fa richiesta, in qualsiasi altra lingua dell'Unione Europea). Il secondo momento è, invece, dedicato a una sorta di *question time* dove il candidato è interrogato sui diversi aspetti della sua candidatura. In particolare, ad esso è richiesto di riferire sulle sue specifiche competenze, esperienze professionali, motivazioni e propositi con

---

<sup>59</sup> In A. Peri, *La selezione dei giudici della Corte di giustizia e del Tribunale dell'Unione [...]*, cit., 1490.

<sup>60</sup> *Ivi*, 1489.

<sup>61</sup> La candidatura dello Stato membro è, infatti, inviata al segretariato del Consiglio insieme ad una lettera di motivazione (che spiega le ragioni in base alle quali lo Stato membro è approdato a quel nominativo), e ad una lista bibliografica dei lavori e degli scritti del candidato.

riferimento alla carica a cui aspira.

Seppur si sia fatta la scelta di mantenere l'audizione non pubblica – essa, difatti, ai sensi del punto 7 della dec. 124/2010 deve avvenire a porte chiuse - tale genere di *screening* del candidato pare, ad ogni modo, un'innovazione importante. Tale previsione, infatti, pare attribuire finalmente credito a una parte delle istanze di riforma avanzate, come si ricorderà, dallo stesso Parlamento Europeo. Quest'ultimo, infatti, in vista della Conferenza intergovernativa (CIG) di Amsterdam del 1996 emanò un'importante risoluzione<sup>62</sup> in cui, al punto 23, suggeriva proprio di implementare la trasparenza delle procedure di selezione, tramite una forma di coinvolgimento dello stesso Parlamento: nello specifico, la proposta fu quella introdurre la necessità del suo parere favorevole su tutte le nomine alla Corte di Giustizia e alla Corte di Prima istanza. Una volta introdotta tale genere di riforma, il Parlamento avrebbe svolto delle audizioni dei candidati - sul modello delle *public hearings* statunitensi - funzionali a indagare sulle capacità e sulla personalità del candidato.

Nonostante non si sia, certo, arrivati a portare sino in fondo tali istanze, finalizzate principalmente a permettere un coinvolgimento delle istituzioni democratiche nel procedimento di selezione (e sulla necessità di tale riforma ci si soffermerà ampiamente all'interno del cap. III par. 3), pare che l'audizione diretta dei candidati da parte del comitato condivida, almeno, le finalità e le metodiche delle *public hearings* americane.

### **(c) Esplicitazione dei criteri di selezione.**

Un ultimo, non per importanza, elemento di forza consiste, infine, nella facoltà del comitato di esplicitare il contenuto dei criteri di selezione: facoltà pienamente esercitata per il tramite del primo report di attività presentato dal comitato nel 2011.

I criteri in base ai quali dovrebbe basarsi la selezione dei giudici per la Corte e

---

<sup>62</sup> *Resolution on the functioning of the Treaty on European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference – Implementation and development of the Union*, A4-0102/1995, in *Official Journal of the European Communities*, No C 151, 19-06-95, 56, point 23 (ii).

per il Tribunale dell'Unione sono, per la verità, già formalmente enunciati agli articoli 253 e 254 del TFUE. Queste norme, difatti, affermano rispettivamente che:

«i giudici e gli avvocati generali della Corte di giustizia, sono scelti tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali, ovvero che siano giureconsulti di notoria competenza [...]»; mentre:

«i membri del Tribunale sono scelti tra persone che offrano tutte le garanzie di indipendenza e possiedano la capacità per l'esercizio di alte funzioni giurisdizionali [...]».

Nonostante tale espressa formulazione, tali criteri sono stati giudicati vaghi ed imprecisi, passibili di interpretazioni ambigue e soggettive. Di tali considerazioni pare essersi fatto interprete il comitato: il quale pur non – almeno espressamente - condividendo tale opinione (esso, infatti, definisce i criteri indicati dal Trattato perfettamente “esaustivi”) decide comunque di intervenire - utilizzando il report di attività - per chiarire, esplicitare e riempire di contenuti concreti tali requisiti. Di conseguenza, pur mantenendo formalmente un basso profilo, il comitato esercita un importante e determinante ruolo interpretativo.

Passando, dunque, all'analisi dettagliata di tali criteri, così come ridisegnati da parte del comitato di selezione, giova preliminarmente sottolineare come questi siano stati individuati nel numero di cinque e, precisamente, essi consistono nel:

- (i) possesso di adeguate capacità giuridiche;
- (ii) nella titolarità di una sufficiente esperienza professionale;
- (iii) nella spiccata attitudine ad esercitare la funzione giudiziaria;
- (iv) nella capacità di offrire adeguate garanzie d'indipendenza ed imparzialità;
- (v) infine, nella padronanza di determinate conoscenze linguistiche insieme alla capacità di lavorare in un contesto internazionale ove sono rappresentate più

tradizioni giuridiche<sup>63</sup>.

In premessa al proprio report di attività, il comitato, tuttavia, sottolinea come la valutazione della candidatura rimane comunque una valutazione “globale”: la presenza, dunque, di un *deficit* con riferimento ad un solo di tali criteri non può essere, di per sé, causa di un parere sfavorevole.

#### **(i) Possesso di adeguate capacità giuridiche.**

In base a quanto è possibile evincere dal primo report di attività, il possesso di adeguate capacità giuridiche è accertato non solo tramite i documenti allegati alla candidatura, ma anche tramite la lettura di alcuni lavori scritti o pubblicazioni del soggetto. Di particolare importanza è anche la considerazione del percorso professionale dell’aspirante, il quale deve essere riconducibile alle professioni giurisdizionali, accademiche o amministrative di alto profilo. Di particolare rilevanza è il possesso di titoli universitari superiori (come, ad esempio, il dottorato di ricerca) e l’esercizio di attività di ricerca e formazione all’interno di società scientifiche consacrate allo studio del diritto. Infine, il comitato sottolinea come la conoscenza del diritto dell’Unione costituisca un elemento centrale nella valutazione, seppur continui ad ascrivere una netta preferenza alle conoscenze relative all’impatto del diritto dell’Unione a livello interno.

#### **(ii) Sufficiente esperienza professionale.**

Secondo requisito necessario consiste nella sufficiente e pregressa esperienza professionale. Salvo che il candidato non dimostri delle capacità giuridiche eccezionali, il comitato, difatti, richiede che ogni candidato debba avere alle spalle una esperienza professionale di almeno vent’anni per assolvere le funzioni di giudice o avvocato generale presso la Corte di giustizia e, invece, di dodici - quindici anni per assolvere le stesse funzioni a servizio del Tribunale. Il comitato, tuttavia, specifica di non favorire alcun percorso professionale particolare: oltre

---

<sup>63</sup> Il comitato dedica tutta la terza, ed ultima parte, del primo report di attività a specificare nel dettaglio tutti i criteri indicati. V. *supra* nota 48.

alla carriera giurisdizionale è ben considerata anche quella forense, accademica o di servizio presso pubbliche amministrazioni. D'altra parte, l'elemento che più degli altri viene, invece, ampiamente valorizzato è quello dell'indipendenza di valutazione dei candidati, i quali devono poter dimostrare la capacità di prendere delle decisioni solo, ed esclusivamente, su una base giuridica.

**(iii) Attitudine ad esercitare la funzione giudiziaria.**

Terzo elemento individuato è, inoltre, l'attitudine a svolgere la professione giudiziaria. Tale "attitudine", chiarisce il comitato, consiste nella capacità non solo di inquadrare delle questioni dal punto di vista teorico, ma anche di riflettere su quella che è la loro implicazione pratica. Il comitato, dunque, oltre a considerare il bagaglio teorico del candidato, valorizza, in particolare, la sua capacità di far fronte a delle circostanze ed esigenze concrete, dando delle risposte chiare e precise a problemi determinati.

**(iv) Garanzie d'indipendenza ed imparzialità.**

Quarto, e di gran lunga più importante, criterio di selezione consiste nella garanzia d'indipendenza e imparzialità: criterio, in realtà, già previsto all'interno degli art. 253 e 254 del TFUE. Il comitato, in particolare, valuta tale delicato elemento tenendo conto dei dati desumibili dal dossier che accompagna la candidatura, così come delle dichiarazioni fatte dal candidato durante la sua audizione. Se dall'analisi congiunta di tali elementi, dovesse risultare la minima incapacità ad esercitare con imparzialità ed indipendenza la funzione di giudice della Corte o del Tribunale, ciò contribuirà significativamente ad emettere un giudizio di rango negativo. Si tratta, certamente, di uno dei criteri di selezione più rilevanti: la stessa creazione del comitato 255 TFUE pare esserne, infatti, un suo naturale corollario.

**(v) Conoscenze linguistiche, capacità di operare in un contesto**

### **internazionale.**

Il quinto, ed ultimo, criterio consiste nella conoscenza di più lingue ufficiali dell'Unione europea, nonché l'attitudine a lavorare in un ambiente internazionale. Per apprezzare il possesso di tali attitudini e capacità, oltre alle informazioni desumibili dall'audizione del candidato – le quali come si è descritto in dettaglio sopra, avviene in lingua inglese e/o francese - il comitato può prendere in considerazione la pubblicazione di scritti in una lingua diversa dalla lingua madre o, anche, la sua partecipazione ai lavori all'interno di organizzazioni internazionali o a incontri o seminari di carattere internazionale.

L'intervento interpretativo del comitato introduce importanti elementi: non solo, ad esempio, traduce in anni la necessaria esperienza professionale richiesta ai candidati, ma introduce tra i requisiti anche la conoscenza delle lingue straniere, così come l'attitudine a lavorare in un contesto internazionale. Tuttavia, quel che più rileva è che l'intervento del comitato potrebbe anche ripetersi in futuro, aggiungendo nuovi requisiti o eliminandone di precedenti. Le norme del Trattato, infatti, offrono ampi margini interpretativi - e, persino, creativi - al comitato.

Per tali ragioni, parte importante della dottrina<sup>64</sup> giudica con evidente criticità tale competenza del comitato, sottolineando come un organo, che si presume tecnico e specialistico, svolga, in realtà, un importante ruolo creativo e, per certi aspetti, normativo. Il compito di definire, nel dettaglio, i criteri di selezione si sarebbe dovuto attribuire, sempre secondo tale orientamento dottrinario, all'unica istituzione europea legittimata in termini democratici: ovvero, il Parlamento europeo.

---

<sup>64</sup> Cfr sul punto, A. V. Bogdandy and C. Krenn, *Why Only the Council of Europe Delivers What the TEU Suggest: A Comparative Analysis of the Appointment procedures in Light of Democratic Principles*, Paper Presented at Conference on Selecting Europe's Judges: a critical appraisal of appointment process to the European Courts, College d'Europe, Bruges, Belgium, November 4, 2013.



#### **4.5. Brevi considerazioni conclusive: un bilancio tra limiti e punti di forza del comitato di selezione.**

Una volta esposto ed analizzato il fulcro della riforma introdotta dal Trattato di Lisbona, e precisamente, il ruolo e l'attività del nuovo comitato 255 TFUE, risulta possibile effettuare un bilancio complessivo. Le analisi svolte in tale paragrafo, infatti, consentono non solo di avere contezza della disciplina formale circa il funzionamento e la composizione di tale organo, ma anche di poter sistematicamente bilanciare l'effettiva portata dei suoi limiti e dei suoi - altrettanto importanti - punti di forza.

Partendo dalla disamina dei limiti, si è palesato come alcuni di questi manchino, alla luce di una analisi diacronica e concreta, di una sufficiente effettività. Si è, ad esempio, evidenziato come il comitato pur non essendo investito - da un punto di vista formale e normativo - di un potere decisivo nelle fasi determinanti della procedura, sia in grado, in concreto, di influenzarne in maniera determinante sia la fase di nomina, sia quella dell'approvazione finale.

Sempre ricorrendo ad un giudizio di tipo fattuale si è argomentato, inoltre, che la mancata vincolatività formale dei giudizi non costituisca un ostacolo alla loro forza applicativa. Le deliberazioni ed i pareri del comitato, quali atti di "*soft law*", sono provvedimenti non formalmente vincolanti ma, in ogni caso, in grado di incidere notevolmente sui loro destinatari. Sebbene, difatti, le deliberazioni del comitato non diano luogo a situazioni giuridiche soggettive direttamente tutelabili in sede giurisdizionale, esse godono di una certa forza persuasiva che si fonda sull'autorevolezza stessa del soggetto che le ha emanate. D'altra parte, questo giudizio è confermato dai dati: tutti i 65 pareri sinora espressi da parte del comitato – siano essi favorevoli o sfavorevoli – sono stati comunque rispettati da parte degli Stati membri.

Allo stesso tempo si è, tuttavia, chiarito come alcuni limiti continuino ad influenzare negativamente le procedure di selezione: si è, ad esempio, sottolineato come il comitato non possa ancora far nulla per evitare un inopportuno - e,

possibilmente, politicamente pilotato - mancato rinnovo di una carica giurisdizionale da parte degli Stati. A tale limite si aggiunge quello, assai importante, relativo alla scelta di non pubblicare il contenuto dei pareri resi sull'idoneità delle candidature. Infine, il comitato continua a non poter incidere sulla composizione complessiva della Corte di giustizia.

Tuttavia, fanno da contraltare a tali limiti importanti punti di forza: si è, difatti, avuto modo di chiarire come i poteri di indagine del comitato sulle procedure interne di selezione appaiono significativi da un duplice punto di vista: da un lato, difatti, questo genere d'indagini ha come importante risultato quello di approfondire, a livello europeo, la conoscenza dei candidati, rendendo così più oggettiva e trasparente l'intera procedura di selezione; dall'altro, l'esplicita richiesta d'informazioni circa il *modus operandi* nelle procedure nazionali, dimostra, anche se indirettamente, un certo interesse ad incidere negli ordinamenti interni. Appare evidente come il comitato, indicando delle chiare *policies* in materia di selezione dei giudici, di fatto aspiri a sollecitare delle riforme a livello nazionale in grado di uniformare le procedure di selezione alla luce di alcuni standard "minimi".

Altro importante punto di forza dell'attività del comitato è, come si accennava, la possibilità di svolgere l'audizione diretta dei candidati. Seppur, infatti, si sia fatta la scelta di mantenere l'audizione non pubblica, tale *screening* del candidato pare, ad ogni modo, un'innovazione che attribuisce finalmente credito a una parte delle istanze di riforma avanzate dallo stesso Parlamento Europeo.

Infine, si è sottolineato il significativo, ed a tratti creativo, ruolo del comitato nello specificare i criteri di selezione, i quali rimanevano solo vagamente enunciati agli artt.253 e 254 del TFUE.

In conclusione, i punti di forza del comitato sembrano, almeno alla luce di una indagine fattuale e diacronica, superare ampiamente i limiti. Il comitato 255 TFUE non appare affatto un "filtro", un "passaggio intermedio" nel procedimento di selezione, ma un importante protagonista.

## **5. Conclusioni.**

A conclusione di questo capitolo, dedicato alla descrizione ed all'analisi delle procedure di selezione per i giudici della Corte di giustizia e del Tribunale, si può giungere alle seguenti conclusioni.

Il tema della selezione dei giudici per le Corti europee è nell'agenda politica da diversi anni ed è stato oggetto di numerose proposte di riforma. Le deficienze maggiormente riscontrate riguardano sia il livello sovranazionale, sia il livello interno. In particolare, si rimprovera la mancanza di trasparenza nelle procedure di selezione, così come l'assenza di un sistema che garantisca la qualità e la professionalità dei candidati.

Recentemente, il Trattato di Lisbona ha riformato la materia al fine di porre rimedio ad alcune di tali mancanze. Tra le più importanti innovazioni vi è, certamente, la creazione di un comitato indipendente di selezione - oggi previsto all'art.255 TFUE - incaricato di svolgere una valutazione preventiva circa l'idoneità delle candidature espresse da parte degli Stati membri.

Sebbene, come si è avuto modo di evidenziare, l'attività del comitato sia ancora caratterizzata da alcuni limiti, i punti di forza evidenziati sono, per i motivi argomentati, ampiamente prevalenti

Grazie alla tabella n. 4 è possibile evincere come, ad oggi, il comitato abbia reso un totale di 65 giudizi - complessivamente per la Corte di giustizia e per il Tribunale - 29 su delle nomina per un primo mandato, 36 per delle nomina di rinnovo. I giudizi sfavorevoli sono stati, sinora, 7 per un totale del 24% di pareri sfavorevoli. Inoltre, si ritiene opportuno sottolineare come tutti i giudizi sfavorevoli abbiano insistito solo su delle nuove candidature e mai su dei rinnovi. In assenza di indicazioni esplicite che giustificano tale prassi, tale dato potrebbe essere letto alla luce di molteplici ragioni: certamente, potrebbero aver pesato ragioni di opportunità politica, tra le quali la volontà di applicare i nuovi criteri alle nomine future e non a quelle già avvenute nel passato. Ad ogni modo, tale

elemento non depone favorevolmente in merito all'effettiva indipendenza di tale organismo di selezione.

***Table no. 4: Data on the activity of the panel under art.255 TFEU<sup>65</sup>.***

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Total</b>
<b>First Nomination</b>	3 (1 ECJ; 2 GC)	8 (4 ECJ; 4 GC)	18	29
<b>Renewal</b>	n.a.	14 ECJ	22	36
<b>Positive Assessments</b>	n.a.	n.a.	n.a.	58
<b>Negative Assessments</b>	n.a.	n.a.	n.a.	7 (all for first nominations)
<b>Total</b>	n.a.	n.a.	n.a.	<b>65</b>

Quel che più rileva, tuttavia, è che tutti i pareri resi dal comitato, qualsiasi sia stato il loro contenuto, sono stati seguiti da parte dei governi degli Stati membri. A fare tale bilancio di attività è lo stesso comitato, il quale non si preoccupa di nascondere un certo grado di soddisfazione<sup>66</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, non è fuori luogo ritenere che i giudizi del comitato abbiano, in realtà, una forza comparabile a quella dei “pareri conformi”<sup>67</sup>. A dispetto del parere negativo del comitato, infatti, i governi degli Stati membri potrebbero, all'unanimità, procedere comunque all'elezione del

---

<sup>65</sup> Tali dati (i più aggiornati di questi risalgono a novembre 2013), sono stati pubblicizzati dal Presidente del Comitato Sauvé nel paper presentato alla conferenza su “*Selecting Europe’s Judges: a critical appraisal of appointment process to the European Courts, College d’Europe*, Bruges, Belgium, November 4, 2013”. La pubblicazione immediatamente precedente risale al Secondo report di attività del comitato “*Deuxieme rapport d’Activité du Comité prévu à l’article 255 du TFUE*, Bruxelles, le 28 janvier 2013, 5405/13, part I, point 1.

La parzialità dei dati dipende dall'assenza di una pubblicazione ufficiale che renda conto in maniera esaustiva dell'attività del comitato.

<sup>66</sup> V. *supra* nota 2, punto 3.

<sup>67</sup> In questo senso si è, ad esempio, espresso lo stesso Presidente del comitato Jean Marc Sauvé nel contesto della conferenza su *Selecting Europe’s Judges: a critical appraisal of appointment process to the European Courts, College d’Europe*, Bruges, Belgium, November 4, 2013.

candidato: tuttavia, non si è, per l'appunto, mai pervenuti a un esito simile. Più frequentemente, i governi degli Stati membri, confrontandosi con un giudizio negativo, hanno proceduto direttamente a ritirare la nomina ed a formularne una nuova e diversa: il rischio, difatti, di scontrarsi con il mancato raggiungimento del consenso all'interno del Consiglio - e con il relativo imbarazzo politico - è stato, sinora, ampiamente ritenuto "evitabile". D'altra parte, disattendere un giudizio negativo del comitato, significherebbe contraddire la stessa *ratio* alla base della sua creazione (avvenuta, inoltre, tramite una scelta unanime): quella di essere una "*quality assurance*" circa a professionalità e l'adeguatezza di candidati<sup>68</sup>.

In conclusione, tramite i suoi atti di *soft law* il comitato è grado di incidere significativamente sulle procedure di selezione sia a livello sovranazionale, sia a livello interno, rappresentando così non solo un passo in avanti nel processo d'integrazione ma anche un importante strumento per pervenire ad una disciplina uniforme, anche livello interno, delle procedure dedicate alla individuazione delle candidature.

---

<sup>68</sup> In questo senso il giudice Mance in A. Peri, *La selezione dei giudici della Corte di giustizia e del Tribunale dell'Unione*. [...], cit.

## CAPITOLO II

### MODELLI DI SELEZIONE DEI GIUDICI PER LE CORTI INTERNAZIONALI

Le analisi svolte con riferimento alla Corte di giustizia dell'Unione possono completarsi solo se inquadrare in una più generale e sistematica riflessione sui metodi di selezione dei giudici per tutte le altre corti sopranazionali ed internazionali.

Gli elementi raccolti nel precedente capitolo, seppur significanti da un punto di vista descrittivo ed euristico, necessitano, infatti, di essere rielaborati in un'ottica critica e comparata per rivelare il loro pieno potenziale.

Appare, difatti, a tal punto essenziale chiedersi: è possibile inserire la creazione del comitato 255 in un *trend* di riforma che riguarda altre corti di carattere sovranazionale ed internazionale? Risulta, di conseguenza, ipotizzabile una classificazione dei modelli di selezione dei giudici per le corti internazionali? Infine, a quali di questi è possibile ricondurre quello previsto per la Corte di giustizia?

La risposta a tali quesiti non è semplice: non solo perché presuppone la scelta di inoltrarsi in terreni mai battuti in precedenza, ma anche perché necessita di un ragionamento pluridisciplinare, che sappia combinare le riflessioni giuridiche a quelle più propriamente politologiche e sociologiche.

La dottrina che si è sinora occupata del tema della selezione dei giudici ha elaborato ed individuato dei “modelli di selezione” quasi esclusivamente per le corti di livello nazionale. Tali modelli, tuttavia, appaiono inadeguati a definire ed a

qualificare anche le procedure che sovrintendono la selezione dei giudici internazionali: per tali motivi, all'interno di questo capitolo si tenterà un'inedita ed autonoma classificazione dei modelli di selezione per le sole corti internazionali. Lo scopo sarà non solo quello di descrivere con maggiore efficacia la selezione dei giudici per la Corte di giustizia, ma anche quello di evidenziare la presenza, a livello globale, di sovrapponibili problematiche ed istanze. Come si metterà in luce più adeguatamente nel prosieguo, nell'ordinamento internazionale sono, difatti, condivise comuni preoccupazioni in ordine alla legittimazione delle corti internazionali: preoccupazioni che, come si dimostrerà, ad oggi hanno condotto a simili proposte di riforma.

Prima, tuttavia, di svolgere tale analisi appare necessario ricostruire, seppur per grandi linee, la dottrina nata e sviluppatesi sul tema della selezione dei giudici: evidenziandone le radici così come i recenti sviluppi. Tale breve disamina costituisce, infatti, una premessa essenziale per trattare il tema anche con riferimento alle corti sovranazionali.

### **1. La dottrina sui modelli di selezione dei giudici.**

Sino a tempi relativamente recenti, le modalità attraverso le quali si perveniva alle nomine giudiziarie erano raramente oggetto di dibattito. La tradizionale e dominante concezione dei giudici quali *civil servant*, esperti e devoti servitori dello Stato, non ha, soprattutto nei paesi appartenenti alla tradizione giudica di *civil law*, certamente reso urgente o giustificata una particolare riflessione su tale tema<sup>69</sup>.

L'espansione globale del potere giudiziario ha, tuttavia, portato a ridiscutere i precedenti assunti, determinando, inevitabilmente, un crescente interesse verso il modo in cui i giudici vengono selezionati. Nel 1995 gli studiosi Tate e Vallinder hanno, tra i primi, dedicato un intero volume ad identificare non solo le possibili

---

<sup>69</sup> Cfr sul punto, J. H. Merryman, *The Civil Law Tradition* (3d ed.), Stanford University Press. 2007.

cause di tale fenomeno di “giudicializzazione”, ma anche come questo abbia, difatti, assunto forme diverse in varie parti del mondo<sup>70</sup>.

Dall’evidente consapevolezza circa il nuovo e crescente ruolo svolto dai giudici, sia nelle corti basse, sia nelle corti supreme, sono sorte diverse aree di ricerca e di studio, tra cui anche quelle rivolte ad approfondire le modalità di reclutamento e la selezione della classe giudiziaria.

### **1.1 La dottrina di matrice statunitense.**

I primi studi di tipo sistematico sul tema della selezione dei giudici sono principalmente sorti, nei primi anni del diciannovesimo secolo, nei paesi riconducibili alla tradizione giuridica di *common law* e, in particolare, negli Stati Uniti. Sin dalla nascita della federazione, la dottrina giuridica e sociopolitica statunitense ha, difatti, concepito il corpo giudiziario quale vero e proprio “terzo potere”, in rapporto di dialogo, ed anche di contrapposizione, sia col potere legislativo che con quello esecutivo. Fa, chiaramente, scuola quanto enunciato dallo stesso Hamilton all’interno del *Federalist* No. 78, laddove cercando di dare una definizione di “*Judiciary*” si sofferma non solo a disciplinarne le importanti prerogative e competenze ma anche le sue modalità di selezione. Con riferimento alla selezione ed alla durata in carica dei giudici federali Hamilton afferma:

*«As to the mode of appointing the judges, this is the same with that of appointing the officers of the Union in general [...] According to the plan of the convention, all judges who may be appointed by the United States are to hold their offices during good behavior; which is conformable to the most approved of the State constitutions and among the rest, to that of this State. The standard of good behavior for the continuance in office of the judicial magistracy, is certainly one of the most valuable of the modern improvements in the practice of government. In a monarchy it is an excellent barrier to the despotism of the prince; in a republic it is a no less*

---

<sup>70</sup> C. N. Tate., C. Vallinder, *Why the expansion of Judicial Power?* in the Global Expansion of Judicial Power, in, NY University Press, 1995.



*excellent barrier to the encroachments and oppressions of the representative body. And it is the best expedient which can be devised in any government, to secure a steady, upright, and impartial administration of the laws*<sup>71</sup>».

L'intensificarsi del dibattito, tutto statunitense, sul tema della selezione della classe giudiziaria è stato, d'altra parte, successivamente giustificato ed alimentato anche dalla grande e differenziata tipologia di metodi di selezione che gli Stati membri hanno adottato per reclutare i giudici delle Corti interne. La presenza, da un lato, di una forma di governo di tipo federale e dall'altro, dell'autonomia normativa dei singoli Stati in materia di amministrazione della giustizia ha determinato, all'interno dello stesso paese, il proliferare di numerosissimi sistemi di selezione, spesso profondamente diversi e distanti tra loro.

I giuristi ed i politologi americani hanno così, per primi, fatto uno sforzo di semplificazione e classificazione riconducendo tutti i diversi processi di selezione a tre modelli fondamentali: l'*appointive system*, l'*elective system* ed, infine, il *merit selection system*, anche detto, *missouri plan*.

Negli Stati Uniti, l'adesione di uno Stato ad uno o all'altro di questi modelli è stata indubbiamente legata a ragioni di ordine storico: vale, tuttavia, anche sottolineare come il passaggio da un modello all'altro sia stato anche giustificato dalla ricerca di un adeguato equilibrio tra i principi dell'indipendenza (*Independence*) e quello della responsabilità (*Accountability*) del potere giudiziario. In estrema sintesi, è utile considerare come la decisione di soppiantare il sistema di *appointment*, ereditato dalla tradizione anglosassone, con un sistema elettivo è stata, ad esempio, giustificata dalla necessità, sostenuta dai *Jacksonians*, di democraticizzare il Governo al potere e destituire le "elites" politiche esistenti<sup>72</sup>. La diffusione, invece, delle non *partisan elections* così come del *merit system* è legata alle preoccupazioni in merito all'effettiva opportunità che il potere giudiziario avesse un'etichettatura politica e potesse, in qualche modo, essere influenzato dal complesso sistema delle campagne elettorali e, *in primis*, quelle volte al *fundraising*.

---

<sup>71</sup> <http://www.constitution.org/fed/federa78.htm>

<sup>72</sup> M. Tushnet, *The Constitution of the United States of America. A contextual analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009, 125.

## 1.2. La dottrina sorta nel contesto europeo.

Pur nella consapevolezza della specificità e, per certi aspetti, eccezionalità del contesto americano, anche la dottrina europea si è, anche se solo molto più recentemente, interessata al tema della selezione dei giudici: mettendolo, soprattutto, in relazione all'accresciuto ruolo della funzione giudiziaria, resosi ancora più evidente negli ultimi anni, complice il processo di integrazione europea e l'adesione di diversi ordinamenti alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Tra i dibattiti sorti in ambito europeo – pur sempre nell'ambito della tradizione giuridica di *common law* - notevole è quello che ha avuto luce nel Regno Unito: dibattito conclusosi con l'importante *Constitutional Reform Act* del 2005. Tale riforma ha, difatti, inteso attribuire, per la prima volta, espressa tutela e significanza al principio d'indipendenza del potere giudiziario, desumibile dal dettato dell'art. 6 CEDU, il quale già era stato incorporato nel sistema giuridico inglese tramite lo *Human Rights Act* del 1998<sup>73</sup>.

Dibattiti significativi sono, tuttavia, sorti anche nei paesi a tradizione giuridica di *civil law*: dove sia a livello di corti ordinarie (*lower courts*) che di corti costituzionali (*Supreme or Constitutional Courts*) si è palesata l'esigenza di profonde riforme strutturali che fossero maggiormente in linea con i nuovi equilibri tra le istituzioni del paese. In Italia, ad esempio, nel 2004 il Parlamento discusse di un progetto di riforma, il numero 4862<sup>74</sup> il quale prevedeva, all'articolo 40, una modifica della composizione della Corte costituzionale: da un lato, infatti, fu proposto di ridurre (da dieci a otto) il numero dei giudici nominati dal Presidente della Repubblica e dalle Alte magistrature ordinarie ed amministrative e, dall'altro

---

<sup>73</sup> La riforma instaura una più marcata separazione dei poteri, abbandonando il preesistente sistema politico di selezione (incentrato sull'ibrido ruolo del *Lord Chancellor*) e favorendo, al contrario, di un sistema di selezione di tipo meritocratico. Nello specifico, tale nuovo sistema, risulta incentrato sul ruolo di autonome *Judicial Appointment Commissions*.

<sup>74</sup> Atti Parlamentari, XIV Legislatura, Camera dei deputati, *Disegno di legge costituzionale recante "Modifiche di articoli della Parte II della Costituzione"*, a firma di Berlusconi, Fini e altri, consegnato alla presidenza il 30 marzo 2004, stampato N. 2544.

di aumentare le nomine di matrice parlamentare (da cinque a sette). Queste ultime nomine, in particolare, sarebbero state affidate ad un “Senato federale” integrato dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Tale riforma, e la relativa legge di modifica costituzionale, non vide mai la luce, ma segnò un importante passo in avanti nel dibattito nazionale sul tema della selezione dei giudici, tema che ebbe ancora più risalto e sviluppo con riferimento alle Corti ordinarie.

Questioni di rilievo nazionale simili a questa, ed i relativi dibattiti dottrinali e giurisprudenziali che li accompagnano, non possono non essere presi in considerazione anche con riferimento al tema della selezione dei giudici per le Corti europee. Questo non solo per ragioni legate alla necessità di una valutazione comparatistica, ma anche perché, in base a quanto sostenuto da autorevole dottrina<sup>75</sup>, tale sforzo ci viene richiesto dai Trattati istitutivi dell’Unione. Ad oggi, infatti, l’art. 6 co.3 del TUE, nonostante l’entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali, continua, difatti, a prescrivere che:

«i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte di diritto dell’Unione in quanto principi generali».

Essendo il tema della selezione dei giudici intimamente correlato ai diritti fondamentali comunitariamente riconosciuti quali, *in primis*, il diritto all’indipendenza del giudice (art.47 co.2 TUE), l’ordinamento dell’Unione non può esimersi dal volgere uno sguardo a come tale tema viene trattato e concepito all’interno delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

Chiaramente, essendo la Corte di giustizia dell’Unione una corte di tipo sovranazionale, i modelli di selezione che potrebbero essere assunti a riferimento non potranno che essere principalmente quelli adottati per le Corti supreme e costituzionali: modelli che, come vedremo, mirano a forme di compensazione e

---

<sup>75</sup> Toniatti R. M. Magrassi (cur.), *Magistratura, giurisdizione ed equilibri istituzionali. Dinamiche e confronti europei e comparati*, Padova: CEDAM, 2011.

riequilibrio tra giudice e legislatore nonché, negli Stati federali, tra dimensione nazionale e locale.

### **1.3. Brevi considerazioni conclusive**

Alla luce delle riflessioni esposte è possibile giungere alle seguenti conclusioni. I primi studi di tipo sistematico sul tema della selezione dei giudici sono principalmente sorti, nei primi anni del diciannovesimo secolo, nei paesi riconducibili alla tradizione giuridica di *common law* e, in particolare, negli Stati Uniti. Già in quel contesto si percepisce l'importanza di tali procedure al fine di trovare un adeguato equilibrio tra il principio di indipendenza e di responsabilità del corpo giudiziario. Alla luce di tali consapevolezze, la dottrina statunitense elabora tre principali modelli di selezione: l'*appointive system*, l'*elective system* ed, infine, il *merit selection system*, anche detto, *missouri plan*.

Solo molto più recentemente il dibattito sulla selezione di giudici si è diffuso anche in ambito europeo: degna di nota è, certamente, la riforma che ha coinvolto il Regno Unito tramite il *Constitutional Reform Act* del 2005. Per quanto riguarda, invece, i paesi di *civil law*, ampio è stato il dibattito fiorito in Italia: sfociato, in particolare, in diverse proposte di riforma costituzionale.

Infine, a parere di autorevole dottrina, lo studio delle procedure di selezione dei giudici per le Corti europee non può prescindere dalla conoscenza delle tendenze sorte nei contesti nazionali, in quanto queste ultime rientrerebbero tra i principi generali del diritto dell'Unione ai sensi dell'art.6 co.3. TUE.

Avvallando tale ultima teoria, si propone una breve e sintetica analisi dei principali modelli di selezione elaborati per le corti di livello nazionale: se non altro, per sottolineare come l'Unione europea riunisca in se ordinamenti tra di loro molto diversi, ove sussistono regole multiformi – anche in materia di amministrazione della giustizia – le quali non possono non riflettersi anche sulle scelte fatte con riferimento alla selezione dei giudici in ambito sovranazionale.

## **2. Principali classificazioni dei modelli di selezione.**

All'interno delle monografie e degli articoli provenienti dai cultori della materia<sup>76</sup> vengono proposte diverse classificazioni dei modelli di selezione dei giudici.

Guarnieri<sup>77</sup>, ad esempio, ritiene non solo che siano individuabili due principali modelli di selezione, ma che la scelta per l'uno o per l'altro modello dipenda, in larga parte, dal tipo di "ruolo" che, nei rispettivi ordinamenti, è assegnato alla classe giudiziaria. Negli ordinamenti che, per l'appunto, adottano una concezione "burocratica" del ruolo del giudice - così la maggior parte dei paesi riconducibili alla tradizione giuridica di *civil law* - i giudici sono equiparati a dei "funzionari pubblici": di conseguenza, vengono selezionati tramite i medesimi "sistemi" utilizzati per reclutare tutti gli altri funzionari dello Stato quali, principalmente, il pubblico concorso. Negli ordinamenti che, al contrario, aderiscono alla concezione del giudice quale "professionista" - generalmente gli ordinamenti appartenenti alla tradizione giuridica di *common law* - ai giudici vengono riconosciuti un potere ed un ruolo più ampi e, di conseguenza, non solo si richiede ai candidati un lungo e qualificato trascorso professionale ma, normalmente, si prevede anche che la nomina venga assegnata al circuito politico. Tale classificazione ha, certamente, il pregio di semplificare in maniera notevole il quadro di riferimento. Tuttavia, dovendoci concentrare soprattutto sui modelli di selezione adoperati per le Corti supreme e costituzionali, appare preferibile una classificazione più articolata: una classificazione che si soffermi, in particolare, sulle autorità preposte al potere di nomina.

---

<sup>76</sup> Fra questi Malleon, Le Soeur, Mackenzie, Volcansek, Jacobs, Baum, Di Federico, Guarnieri, Pederzoli, Kelemen.

<sup>77</sup> C. Guarnieri, P. Pederzoli, *The Power of Judges*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 19, L. Montanari, *L'indipendenza della Magistratura in Europa: verso un modello comune di garanzie?* in R. Toniatti, M. Magrassi (cur.), *Magistratura, giurisdizione ed equilibri istituzionali*, cit.

Ed in questo senso sembra porsi la classificazione proposta da Daniel Kelemen<sup>78</sup>, il quale ritiene che, storicamente, nei paesi europei gli approcci più comuni alla selezione ed alla nomina dei giudici siano stati di tre tipi: “*top down*” ove i giudici vengono nominati dai sovrani o dai governi; “*bottom up*” dove il compito di scegliere i giudici è affidato alle assemblee rappresentative; e infine, “*horizontal*”, tramite l’attribuzione allo stesso potere giudiziario di un ruolo significativo nella selezione dei giudici. Nelle moderne democrazie, così come all’interno degli organismi sopranazionali, in realtà, tutti e tre gli approcci ricoprono una certa importanza, seppur con gradazioni diverse: i giudici delle corti supreme vengono, ad esempio, tendenzialmente scelti da parte di autorità politiche (seguendo il sistema del *bottom down*) le quali, tuttavia, godono anche di legittimazione politica (come nel modello del *bottom up*), infine, nella scelta dei candidati è sempre più determinante il ruolo dei Consigli giudiziari, organi di autogoverno della magistratura (ovvero, dell’*horizontal approach*).

La classificazione che, tuttavia, appare in grado di rappresentare nel modo più opportuno il complesso sistema delle procedure previste per nominare i giudici non solo delle corti “basse” ma anche delle corti supreme e costituzionali, si ritiene sia quella proposta dagli studiosi Kate Malleson e Peter Russel<sup>79</sup>: all’interno del loro celebre testo “*Appointing Judges in an Age of Judicial Power: critical perspectives from around the world*”. All’interno di tale monografia questi ultimi, difatti, isolano quattro principali modelli di selezione: “meritocratici”, “elettivi”, “a nomina politica” e “ibridi” o “misti”. Nelle pagine a venire, si procederà all’esposizione dei principali modelli di selezione dei giudici seguendo tale proposta di classificazione.

---

<sup>78</sup> Kelemen R. D., *Selection, Appointment and Legitimacy: a Political Perspective*, Paper Presented at Conference on Selecting Europe’s Judges: a critical appraisal of appointment process to the European Courts, College d’Europe, Bruges, Belgium, November 4, 2013.

<sup>79</sup> K. Malleson in K. Malleson, P. H. Russel (eds.), *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: critical perspectives from around the world*, Toronto; Buffalo: University of Toronto Press, 2006.

## 2.1. Sistemi “meritocratici”

Ad essere qualificati quali metodi meritocratici (o burocratici<sup>80</sup>) sono quei sistemi di selezione ove i giudici vengono scelti sulla base di un pubblico concorso, dal quale si risulta vincitori solo se in possesso di determinate competenze di tipo tecnico-giuridico. Nella selezione dei giudici non è previsto alcun coinvolgimento della comunità politica e delle istituzioni. Tra i requisiti per aspirare alla carica di regola non vi è alcuna necessaria esperienza in ambito professionale, né alcuna particolare attitudine all'esercizio della professione giudicante: la formazione dei giudici alla professione, difatti, è spesso affidata ad un periodo di *training* da svolgersi in un momento successivo alla selezione. L'unico requisito richiesto è un'ampia preparazione di tipo teorico, la quale viene accertata da parte della stessa classe giudiziaria tramite delle prove scritte ed orali.

Tali sistemi hanno come presupposto la considerazione dei giudici quali *civil servants*, pubblici funzionari, chiamati a svolgere una funzione amministrativa in una condizione di totale indipendenza ed imparzialità non solo rispetto ai cittadini ma, anche, nei confronti degli altri poteri dello Stato. Non a caso, tale genere di modello di selezione è prevalentemente utilizzato per selezionare i giudici delle giurisdizioni di merito (*lower courts*) e, soprattutto, all'interno degli ordinamenti di *civil law*, i quali sono stati profondamente influenzati dalla teoria di Montesquieu sulla separazione dei poteri e sul ruolo del giudice quale mera “*bouche de la loi*”. Ad adottare tale sistema per le rispettive *lower courts* sono, a titolo esemplificativo, l'Italia, la Francia e la Germania.

## 2.2. Sistemi a nomina politica

Sono sistemi a nomina politica quelli in cui le autorità preposte ad effettuare sia le candidature, sia la selezione dei giudici sono autorità appartenenti alle

---

<sup>80</sup> C. Guarnieri, P. Pederzoli, *The Power of Judges*, cit.

istituzioni politiche. Tali autorità possono esercitare tale prerogativa liberamente in piena discrezionalità, ovvero, essere vincolati a scegliere i candidati in possesso di determinati requisiti qualitativi e professionali.

In linea generale, tale sistema di selezione è utilizzato per selezionare e comporre le corti supreme e le corti costituzionali. La ragione è facilmente rinvenibile nella necessità di legittimare in un modo “latamente democratico” istituzioni chiamate a svolgere un delicato compito di sorveglianza delle istituzioni, nel rispetto dei supremi principi degli ordinamenti di volta in volta coinvolti.

Le autorità politiche preposte ad effettuare le nomine possono essere individuali o collegiali; inoltre possono esercitare il loro potere in assoluta autonomia oppure in cooperazione con altre istituzioni politiche. Risulta chiaro come la legittimazione democratica di tali nomine sarà più elevata quanto più le autorità coinvolte siano collegiali e, inoltre, quanto più intense siano le forme di cooperazione tra le istituzioni.

Uno Stato che nomina la sua Corte costituzionale con autorità individuali che operano in assoluta indipendenza è la Francia, ove i nove giudici sono nominati in piena autonomia dalle tre più alte cariche individuali dello Stato: il Presidente della Repubblica, il Presidente dell'Assemblea Nazionale e il Presidente del Senato; un esempio di come, invece, le Corti possano essere elette da organi collegiali e rappresentativi è la Germania, ove i giudici della Corte costituzionale federale vengono eletti dai due rami del Parlamento; infine, un esempio di Corte composta tramite la cooperazione tra più istituzioni politiche (individuali e collegiali) è la Corte Suprema degli Stati Uniti ove i futuri giudici sono nominati dal Presidente degli Stati Uniti ma solo con l'assenso della maggioranza dei membri del Senato. Un caso singolare è, invece, quello della Corte costituzionale italiana, ove una quota dei giudici è eletta non da autorità politiche ma dalle stesse alte magistrature ordinarie ed amministrative.



### 2.3. Sistemi elettivi

Nei modelli definiti “elettivi” i giudici sono letteralmente “eletti” da parte della comunità politica, quindi dai cittadini, tramite elezioni politiche in cui i futuri giudici possono, o meno, presentarsi associandosi a dei partiti politici. I candidati svolgono una regolare campagna per la raccolta di fondi (c.d. *fundraising*) e per la raccolta dei consensi.

Di regola, per potersi candidare i soggetti devono possedere una certa esperienza professionale in ambito forense: per le giurisdizioni più elevate è, ad esempio, richiesto, in media, il possesso di almeno 15-20 anni di carriera. Quel che in genere spinge ad preferire un giudice invece che un altro, difatti, non è talvolta l'ampio bagaglio culturale e teorico che esso può mettere al servizio della funzione, quanto la sua personale “attitudine” a svolgere la funzione giurisdizionale. Caratteristiche quali la risolutezza, l'affidabilità, l'incisività nonché l'adesione ad una certa scala valoriale sono decisive per la scelta da parte dell'elettorato.

Come si accennava in premessa, il sistema elettivo è assai diffuso per le *lower courts* statunitensi: tale fenomeno è certamente da porre in relazione col significativo ruolo svolto dal potere giudiziario in quel sistema giuridico e nel relativo sistema culturale e sociale. I sostenitori di questo sistema, principalmente appartenenti alla dottrina statunitense, ritengono che le elezioni popolari siano la forma più “democratica” per eleggere la classe giudiziaria: tale metodo, infatti, dà direttamente ai cittadini - in nome dei quali la giustizia stessa è esercitata - il compito di scegliere i giudici che li rappresentano. Alla luce di tali convinzioni, i sistemi meritocratici o misti sarebbero inadeguati in quanto priverebbero i cittadini di un vero e proprio diritto: quello di eleggere e selezionare i propri giudici<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> P.P. Olszewski, *Who's Judging whom? Why popular elections are preferable to merit selection systems*, Penn State law Review, Summer 2004, 109 Penn. St. L.Rev.1

#### 2.4. Sistemi ibridi o misti: il nuovo *trend* delle *Judicial Appoitment Commissions*.

Infine, un'attenzione particolare va rivolta a dei sistemi di selezione che combinano sia elementi del sistema meritocratico, che elementi del sistema a nomina politica.

Questo è il caso dei sistemi che prevedono l'istituzione di apposite commissioni di selezione, di tipo rigorosamente indipendente, incaricate di effettuare un preliminare *screening* dei candidati volto a verificare il possesso dei requisiti professionali e qualitativi richiesti. L'autorità politica è, in genere, comunque coinvolta ma solo nella fase dell'elaborazione delle candidature oppure nella fase finale di approvazione (o, in molti casi, in entrambe).

Tali metodi di selezione nascono per introdurre, anche all'interno di sistemi politici di selezione, adeguate garanzie d'indipendenza e professionalità dei candidati. Il primo esempio è stato il *missouri plan* adottato in alcuni Stati americani. Il modello, tuttavia, pare candidarsi ad essere il modello di selezione dei giudici più popolare del ventunesimo secolo. Autorevole dottrina<sup>82</sup>, difatti, ritiene che il successo di tale modello sia dovuto alla possibilità di garantire, allo stesso tempo, i seguenti requisiti: merito, apparenza apolitica, rappresentatività, trasparenza e protezione dell'indipendenza dei giudici.

Tali caratteristiche hanno fatto sì che il modello si sia diffuso in diversi paesi europei (un caso esemplare è certamente il Regno Unito dopo *il Constitutional Reform Act* del 2005) e nelle stesse Corti sopranazionali e internazionali.

Per diversi ordini di ragioni, la creazione del nuovo comitato *ex. art.255* TFUE pare iscriversi proprio in tale *trend* di riforma: anche per eleggere i giudici della Corte di giustizia dell'Unione europea si è, difatti, creato un ente indipendente - il comitato 255, appunto - incaricato di formulare un giudizio di idoneità sui candidati "prima" della finale approvazione da parte delle autorità politiche (nel

---

<sup>82</sup> K. Malleon, *The New Judiciary: The Effects of Expansion and Activism*, 1999, 140-151.

caso della Corte di Giustizia dell'Unione, i Governi degli Stati membri). Dell'esistenza di un *trend* di riforma in questa direzione - ovvero, verso la creazione di commissioni di selezione di tipo indipendente - ne sono conferma non solo le riforme introdotte in molti ordinamenti nazionali, ma anche recenti riforme che hanno investito la Corte di Strasburgo e la Corte penale internazionale: anche in questi casi, come vedremo successivamente, sono state, difatti, recentemente create delle commissioni di selezione.

## **2.5 Brevi considerazioni conclusive.**

La dottrina occupatasi del tema della selezione dei giudici ha, nel tempo, proposto diverse classificazioni dei modelli di selezione per le corti di rilievo nazionale: la distinzione proposta dagli studiosi Malleson e Russell appare, tuttavia, quella maggiormente idonea a descrivere sia le procedure previste per nominare i giudici delle Corti supreme, sia per scegliere quelli delle corti "basse". Tale classificazione, infatti, propone di distinguere quattro diversi modelli di selezione: "meritocratici", "elettivi", "a nomina politica" e "ibridi" o "misti". Tra tali modelli l'ultimo di questi, caratterizzato dalla creazione di apposite *Judicial Appointment Commissions*, pare avere un "successo" ed una importanza crescente. In particolare, alcune sue caratteristiche sembrano essere presenti anche nelle procedure di selezione per alcune altre corti internazionali: tra cui la stessa Corte penale internazionale e la Corte europea dei diritti dell'Uomo. Inoltre, persino il procedimento di selezione dei giudici per la Corte di giustizia dell'Unione, con la creazione del comitato 255 TFUE, pare potersi ricondurre a tale *trend* di riforma.

### **3. Modelli di selezione dei giudici per le Corti internazionali: una proposta di classificazione**

L'attività classificatoria appena esposta ha degli indiscutibili pregi: il richiamo da ultimo fatto, ad esempio, al modello di selezione delle *Judicial Appointment Commissions* consente di rilevare come anche nelle Corti internazionali e sovranazionali - categorie cui, chiaramente, anche la Corte di giustizia dell'Unione appartiene - si manifestino degli *iter* di riforma sovrapponibili a quelli presenti in diversi ordinamenti statuali. Tuttavia, si ritiene che, con riferimento alle Corti internazionali, occorra sforzarsi ad elaborare una separata e distinta classificazione. I modelli sinora indicati, riferendosi principalmente alle corti interne e statuali - seppur anche di livello costituzionale - non sono, difatti, in grado di cogliere, con adeguata precisione ed appropriatezza, le particolarità dei processi di selezione dei giudici per le corti internazionali. Sebbene, difatti, si possa generalmente qualificarli quali modelli di selezione a "nomina politica", la natura internazionale di tali organi giurisdizionali necessita di un'operazione classificatoria che tenga conto del ruolo in tale procedura svolto sia dal livello nazionale, sia da quello sovranazionale ed internazionale.

Con riferimento a queste ultime sorgono, difatti, delicati e specifici problemi di legittimazione, i quali impongono l'adozione di particolari cautele nella predisposizione delle regole per la selezione dei giudici.

A dispetto della crescita, non solo in termini quantitativi ma anche qualitativi della giurisdizione internazionale, si conosce ancora poco in merito all'identità dei giudici internazionali: quali siano i loro *backgrounds* ed in base a quali procedure essi siano stati candidati e, successivamente, eletti<sup>83</sup>. Com'è noto, inoltre, non sono mai state emanate regole di tipo generale sul funzionamento e sull'"architettura" delle corti internazionali. Non a caso, qualcuno è persino

---

<sup>83</sup> R. Mackenzie, P. Sands, *Judicial selection for International Court: Towards Common Principles and Practices*, in P. Russell and K. Malleson, *Appointing Judges in an Age of Judicial Power*, cit. 215.

giunto ad affermare che ogni corte internazionale è un'isola.<sup>84</sup>

Per questi motivi, sebbene sia possibile isolare alcuni prerequisiti comuni al fine di essere scelti quali giudici per tali supremi organismi giurisdizionali – tra questi alta considerazione morale, qualità professionali per ricoprire le più alte cariche giurisdizionali nel paese di provenienza, particolare esperienza nell'ambito giuridico in cui saranno chiamati ad operare<sup>85</sup> - non è, sinora, stata tentata alcuna classificazione in grado di ricomprendere ed analizzare tutti i modelli di selezione per le Corti internazionali.

In questa sede, al contrario, avendo come obiettivo una più efficace comprensione delle linee di riforma che, nel contesto dell'Unione europea, stanno interessando la selezione dei giudici della Corte di giustizia e del Tribunale, si proporrà anche un'inedita classificazione dei modelli di selezione dei giudici per le sole corti internazionali.

In particolare, si prenderà a riferimento la dottrina esposta da A. Von Bogdandy<sup>86</sup> in un suo recente contributo pubblicato nell'*European Journal of International Law*. In tale articolo, l'autore non si sofferma tanto sul tema della selezione dei giudici quanto sulla questione della legittimazione delle corti internazionali, chiedendosi, in particolare, se sia necessaria e, di conseguenza, ammissibile una qualche forma di "legittimazione democratica". Tuttavia, nell'analizzare questo delicato ed interessantissimo tema, l'autore si sofferma anche su una questione strettamente connessa con il tema della selezione: Bogdandy, difatti, procedendo ad elencare ed a descrivere le tre principali teorie sulla legittimazione delle corti internazionali - tali sono quelle della legittimazione "intergovernativa", "liberale" e "cosmopolita" delle corti internazionali - accenna

---

<sup>84</sup> *Ivi*, 216.

<sup>85</sup> Vedi art.2 Statuto della Corte di giustizia in base al quale «la Corte è un corpo di giudici indipendenti, eletti senza riguardo alla loro nazionalità, tra persone di alta levatura morale, che posseggano i requisiti richiesti nei loro rispettivi paesi per la nomina alle più alte cariche giudiziarie, o siano giureconsulti di riconosciuta competenza nel campo del diritto internazionale».

<sup>86</sup> Cfr. sul punto, A. V. Bogdandy and I. Venzke, *In whose name? An investigation of International Courts' Public Authority and Its democratic Justification*, in *The European Journal of International Law*, Vol. 23 no.1, EJIL 2012.

anche ad una stretta correlazione tra l'adesione ad una di queste teorie e la scelta per un determinato modello di selezione.

Nei successivi paragrafi, si svilupperanno da tali teorie di legittimazione per le corti internazionali per proporre tre principali modelli di selezione: a questi ultimi si cercheranno di ricondurre le procedure previste per la selezione dei giudici della Corte internazionale di giustizia, della Corte penale internazionale, della Corte di Strasburgo e, chiaramente, anche la Corte di giustizia dell'Unione.

Pur nella consapevolezza della diversità degli ordinamenti in cui tali Corti operano, nonché della presenza di numerosi elementi di ibridazione che rendono complesso far risalire la disciplina prevista per le singole corti internazionali ad uno solo dei modelli proposti, si tenterà, ad ogni modo, di isolare e di evidenziare alcuni elementi “chiave”, i quali possano consentirci di cogliere alcune “tendenze” significative.

### **3.1. Modelli di selezione “intergovernativi”**

Un primo modello di selezione è suscettibile di trovare fondamento nella teoria della legittimazione “intergovernativa” delle Corti internazionali.

A giudizio di coloro che appoggiano tale dottrina, il fondamento della legittimazione delle corti internazionali è da rinvenire nell'esclusiva volontà dei loro padri fondatori: in altri termini, nella volontà dei Governi degli Stati parte. Sono questi ultimi che, avendo dato vita all'organizzazione internazionale in questione, ed alla relativa corte, riconoscono a questa il potere di esercitare il suo ruolo e la sua giurisdizione all'interno del relativo ordinamento.

In tale contesto, la selezione dei giudici costituisce una tipica esternazione del potere dei Governi nell'ambito della politica estera: di conseguenza, questi ultimi rimangono i “padroni” delle procedure di selezione, mentre non è ammesso alcun rilevante coinvolgimento dei Parlamenti nazionali o sopranazionali. Al mancato coinvolgimento delle istituzioni democratiche si accompagna, normalmente,

anche il mancato coinvolgimento della comunità politica latamente intesa: di conseguenza, fa da corollario a tale sistema l'assenza di trasparenza delle candidature e di una qualsiasi forma di coinvolgimento dei cittadini.

A tale modello di selezione si possono, persino ad oggi, ricondurre la maggior parte delle procedure per eleggere i giudici internazionali: tra queste, in particolare, per i motivi che seguono, è possibile qualificare le procedure previste per l'elezione dei membri della Corte internazionale di giustizia, le quali appare opportuno - seppur brevemente - ricordare nel paragrafo che segue.

### **3.1.1. La Corte internazionale di giustizia.**

In base all'art. 3 del suo statuto, la Corte internazionale di giustizia (d'ora in avanti CIG) si compone di quindici membri tra i quali non può essere compreso più di un cittadino dello stesso Stato. La loro carica è novennale e può essere rinnovata (art. 13) senza espressi limiti di volte. Ai sensi dell'art.4, questi giudici vengono eletti sia dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sia dal Consiglio di Sicurezza i quali votano simultaneamente, seppur separatamente. In particolare, tali organi votano una lista di candidati presentata dai gruppi nazionali presenti nella Corte permanente di arbitrato o - nel caso di Stati non rappresentati all'interno di quest'ultima - dai gruppi nazionali all'uopo nominati.

In base allo statuto della Corte, difatti, almeno tre mesi prima della data dell'elezione, il Segretario Generale delle Nazioni Unite invita tali gruppi nazionali a designare, entro un termine determinato, quattro candidati, di cui non più di due possono appartenere allo Stato proponente. Non esiste, al momento, alcuna disciplina di dettaglio che dia indicazioni vincolanti agli Stati in merito a come procedere nelle procedure di *screening* e valutazione delle candidature. L'unica disposizione che, anche se timidamente, si rivolge agli Stati in questa direzione è contenuta all'interno dell'art.6 dello statuto della Corte il quale raccomanda ad ogni gruppo nazionale di "consultare la propria Corte suprema di giustizia, le

facoltà e le scuole giuridiche, le accademie nazionali e le sezioni nazionali di accademie internazionali dedicate agli studi giuridici”. Della concreta attuazione di tale previsione non esistono riscontri: d'altronde non sussiste, al momento, alcun ente incaricato di effettuare un controllo circa il rispetto della suesposta previsione.

Le liste dei candidati vengono inviate dai gruppi nazionali al Segretario Generale il quale, dopo aver riunito in candidati in un'unica lista - redatta in ordine alfabetico - procede alla comunicazione della stessa all'Assemblea e al Consiglio di Sicurezza. Come precedentemente accennato, le due istituzioni votano i singoli candidati indipendentemente, a New York, in occasione della sessione autunnale dell'Assemblea Generale. I singoli candidati verranno valutati e, dunque, eletti se in possesso dei requisiti generali indicati all'art. 2 dello statuto della CIG: in particolare, si specifica che la Corte è composta da giudici «indipendenti, eletti senza riguardo alla loro nazionalità, tra persone di alta levatura morale, che posseggano i requisiti richiesti nei loro rispettivi paesi per la nomina alle più alte cariche giudiziarie, o siano giureconsulti di riconosciuta competenza nel campo del diritto internazionale».

Tuttavia, è agevole rilevare come i sopradetti criteri e requisiti lascino ampi margini interpretativi. Il termine “giureconsulto” risulta, ad esempio, abbastanza ampio da includere sia giuristi impegnati nella libera professione, sia nella carriera accademica e persino qualora essi non siano eleggibili a giudici nelle giurisdizioni interne.

Altri criteri di selezione sono indicati all'art.9 dello statuto ove si specifica che «in ogni elezione gli elettori devono curare non solo che le persone da eleggere posseggano individualmente i requisiti richiesti, ma anche che nel collegio nel suo complesso sia assicurata la rappresentanza delle “principali forme di civiltà” e dei principali sistemi giuridici del mondo».

Tale previsione è di particolare importanza in quanto fa sì che ad incidere sulla elezione dei candidati della CIG sia non solo un giudizio di “idoneità individuale”, ma anche un giudizio di opportunità della nomina in un'ottica “collegiale”.



Quest'ultimo genere di valutazioni ha, sinora, condotto ad una distribuzione delle nomine di tale sorta: Africa tre candidati, America latina e Caraibi due, Asia tre, Europa occidentale e altri Stati cinque, Europa dell'est due. Inoltre, nonostante tale principio non abbia alcuna copertura normativa, la Corte ha sempre incluso i giudici provenienti dagli Stati parte del Consiglio di sicurezza.

Tale breve digressione di ordine descrittivo, oltre ad essere portatrice di non secondarie utilità conoscitive, ci permette di misurare in quali termini tutti i limiti al monopolio governativo nelle procedure di selezione abbiano, o meno, un valore formale. Nonostante, difatti, in primo luogo si preveda che le nomine siano formalmente formulate dai "gruppi nazionali" - e non direttamente dai governi - e, in secondo, sia previsto che si proceda ad un voto finale da parte dell'Assemblea e del Consiglio di Sicurezza, rimangono, pur sempre, i Governi degli Stati membri ad avere il principale controllo delle nomine.<sup>87</sup> Come si è evidenziato, i gruppi nazionali che procedono all'individuazione delle nomine non sono, difatti, tenuti al rispetto di alcuna forma di trasparenza o di coinvolgimento delle autorità democratiche: sia degli Stati parte, sia delle istituzioni dell'organizzazione internazionale. Inoltre, non si ha alcuna evidenza del rispetto della disposizione prevista all'art. 6 dello statuto della Corte il quale "raccomanda ad ogni gruppo nazionale di consultare la propria Corte suprema di giustizia, le facoltà e le scuole giuridiche, le accademie nazionali e le sezioni nazionali di accademie internazionali dedicate agli studi giuridici".

Inoltre, si sottolinea, come una volta giunte all'Assemblea ed al Consiglio di sicurezza le candidature non vengano, ad oggi, sottoposte ad un controllo da parte di alcuna commissione indipendente o sottocommissione interna all'Assemblea. La partecipazione delle istituzioni internazionali si limita, dunque, ad un esclusivo assenso finale: il quale, spesso, prescinde da una anche minima valutazione o conoscenza del *curriculum* e delle caratteristiche professionali ed

---

<sup>87</sup>Cfr. sul punto, *United Nations Information Organization Memorandum on the International Court of Justice*, 25 September 1945, FO 371/50947/U7369.

attitudinali dei candidati: l'unico criterio utilizzato si risolve, solo ed esclusivamente, in mere valutazioni di opportunità politica.

Alla luce di tali considerazioni, le procedure di selezione dei giudici per la Corte internazionale di giustizia possono essere ricondotte al modello intergovernamentale per due ordini di motivi: in primo luogo, l'assenza di trasparenza nell'operato dei gruppi nazionali - sottoposti, di fatto, interamente alle direttive governative – in secondo, per la totale assenza di una commissione indipendente di selezione chiamata a svolgere una funzione di garanzia della qualità e dell'indipendenza dei candidati.

### **3.2. Modelli di matrice “liberale”**

Un secondo metodo di selezione dei giudici internazionali è suscettibile di essere individuato partendo dalla teoria di legittimazione delle corti internazionali di matrice “liberale”.

In base a tale dottrina la separazione e differenziazione tra politica estera e politica nazionale, tipica dell'approccio intergovernativo, non dovrebbe trovare luogo con riferimento alla scelta dei giudici per le corti sovranazionali. Le regole per la selezione di questi giudici dovrebbero, al contrario, pienamente allinearsi con quelle previste per la selezione dei giudici delle corti supreme nazionali e, di conseguenza, prevedere non solo il coinvolgimento dei Governi degli Stati membri ma anche, e soprattutto, quello dei Parlamenti nazionali. Per eleggere i membri delle corti supreme nazionali vi sono numerosi motivi, difatti, per prediligere un coinvolgimento delle istituzioni democratiche: primo fra tutti la necessità di bilanciare il rilevante ruolo assegnato a tale corti con un certo grado di legittimazione democratica. Tale esigenza si traduce, di regola, non solo nel coinvolgimento dei Parlamenti nazionali ma anche nella generale “apertura” delle procedure di nomina.

Simili esigenze sono state individuate anche con riferimento ad alcune corti internazionali, tra le quali la Corte penale internazionale, laddove, come ci si accinge ad indicare, i giudici possono essere nominati dagli Stati membri utilizzando anche i metodi previsti per scegliere i giudici delle Corti supreme nazionali.

### **3.2.1. La Corte penale internazionale**

La Corte Penale Internazionale (d'ora in avanti, CPI) è un tribunale la cui competenza è, com'è noto, limitata ai crimini la cui gravità riguarda tutta la comunità internazionale: tra questi il genocidio, i crimini contro l'umanità ed i crimini di guerra (cosiddetti *crimina iuris gentium*)<sup>88</sup>. La Corte, creata con lo Statuto di Roma del 1998 - ed entrato in vigore solo nel luglio 2002 - ha una competenza complementare a quella dei singoli Stati, dunque può intervenire solo se e solo quando gli Stati non vogliono o non possono agire per punire crimini internazionali.

La Corte Penale internazionale è composta dai seguenti quattro organi: la Presidenza, le Divisioni, l'Ufficio del Procuratore e la Cancelleria. L'organizzazione ed il funzionamento della Corte penale internazionale e dei suoi organi trova, in particolare, disciplina all'interno della parte quarta dello Statuto di Roma.

La Corte penale internazionale si compone di 18 giudici, numero che può essere aumentato con una proposta motivata della Presidenza della Corte, approvata con la maggioranza dei due terzi dell'Assemblea degli Stati parte. Enunciando le regole relative alla selezione dei giudici della Corte, gli Stati membri si sono anche soffermati, con particolare attenzione, sulle disposizioni atte a garantirne l'indipendenza e l'imparzialità (artt.40, 41): ai sensi dell'art. 36 co.

---

<sup>88</sup> Art.5, par. 1, Statuto di Roma.

3 dello statuto i giudici sono selezionati fra persone che godono di un'elevata considerazione morale, conosciute per la loro imparzialità ed integrità e che presentano tutti i requisiti richiesti nei loro rispettivi Stati per l'esercizio delle massime cariche giudiziarie. Inoltre, lo statuto specifica che ogni candidato ad un seggio alla Corte deve, in via alternativa, avere:

(a) una competenza riconosciuta in diritto e procedura penale, sia in qualità di giudice, di procuratore, di avvocato o in ogni altra qualità analoga; oppure

(b) una competenza riconosciuta in settori pertinenti del diritto internazionale, come il diritto internazionale umanitario ed diritti dell'uomo.

In ogni caso, un'ottima conoscenza ed una pratica corrente di almeno una delle lingue di lavoro della Corte.

La procedura di selezione dei 18 giudici della corte si articola in tre fasi.

La prima di queste è finalizzata alla formulazione delle candidature da parte degli Stati aderenti. Proprio in tale fase che è possibile individuare l'elemento "liberale" di tale procedura di selezione: in base a quanto, difatti, previsto all'art.36 comma 4 dello statuto, gli Stati devono procedere all'elaborazione delle candidature potendo seguire, in via alternativa, non solo la procedura di presentazione di candidature alla Corte internazionale di giustizia, ma anche «le regole previste per la procedura di presentazione di candidature alle massime cariche giudiziarie nello Stato in questione».

Lo statuto, inoltre, specifica che le candidature devono essere accompagnate da una dichiarazione dettagliata, la quale attesti il possesso da parte del candidato dei requisiti morali e professionali richiesti dallo statuto.

A seguito delle esposte procedure, gli Stati possono formulare la candidatura di una sola persona per volta, la quale deve avere la nazionalità di uno Stato parte ma non necessariamente quella dello Stato proponente.

A partire dal 2010, conclusa la fase dell'elaborazione delle candidature nazionali si apre una seconda, ed ulteriore, fase in seno ad una "commissione indipendente di selezione" (*the Independent panel on International Criminal Court Judicial elections*). Quest'ultima, creata solo nel dicembre del 2010, ha la funzione di

verificare e garantire, in concreto, che i candidati posseggano tutti i requisiti di cui all'art.36 dello Statuto della Corte. Nel suo "*Announcement to the Assembly of State Parties on the Independent Panel on International Criminal Court Judicial Elections*", tramite il suo portavoce, la Coalizione per la CPP ha sottolineato, come l'esperienza trascorsa avesse tristemente dimostrato che gli Stati membri non prestavano sufficiente attenzione al rispetto dei requisiti di idoneità e professionalità per accedere alla Corte. Di conseguenza, la creazione della suddetta commissione giungeva, espressamente, al fine di colmare la mancanza di un competente, corretto e indipendente giudizio di idoneità dei candidati<sup>89</sup>.

Passando alla disamina delle caratteristiche di tale commissione, essa è composta da esperti di diritto internazionale, rappresentativi delle tradizioni giuridiche di *civil law* e *common law*. All'interno dei *Terms of Reference* pubblicati dalla Commissione a Maggio 2011 troviamo, inoltre, rubricati i suoi principali principi e regole di funzionamento. La commissione di selezione per la CPI è espressamente definita quale un organo indipendente, creato non solo per incrementare la garanzia del possesso, da parte dei futuri giudici della corte, dei requisiti previsti dallo statuto, ma anche per incoraggiare gli Stati parte a nominare i giudici maggiormente qualificati. Si sottolinea, in particolare, come la Commissione contribuisca al raggiungimento di tali obiettivi pubblicando non solo i suoi pareri sul procedimento in astratto, ma anche i giudizi, in concreto, sulle singole candidature.

Ricevuta la candidatura, la commissione la valuterà esclusivamente in base ai seguenti elementi: il documento di accompagnamento alla candidatura inviato dagli Stati, il *curriculum vitae*, infine, i documenti (scritti giuridici, articoli, discorsi) di pubblico dominio. Per promuovere l'imparzialità dei membri della Commissione, a questi è imposto il diniego di comunicare direttamente coi candidati o con gli Stati parte, oltre che ricevere informazioni direttamente da questi ultimi (a meno che queste non siano prima state sottoposte al Segretariato dell'Assemblea degli Stati parte).

---

<sup>89</sup> [www.coalitionfortheicc.org](http://www.coalitionfortheicc.org)

Per esprimere il suo giudizio di idoneità, oltre ai requisiti morali e professionali indicati all'art.36 co.4 dello statuto, la Commissione dovrà tener presente le seguenti regole: in primo luogo, all'interno della CPI non possono in alcun modo essere eletti due candidati aventi la medesima nazionalità; in secondo, dovrà cercare di assicurare la rappresentanza dei principali sistemi giuridici presenti, un'equa rappresentanza geografica e una equilibrata rappresentanza di genere; infine, assicurare la presenza di taluni giudici specializzati in importanti questioni: quali, ad esempio, quelle della violenza contro le donne o dei bambini.

Sulla base di tutti i documenti acquisiti ed in base ai requisiti anzidetti la Commissione dovrà esprimere un "giudizio" sui candidati valutandoli come "*Qualified*", ovvero, quali "*Not Qualified*".

Si sottolinea, come già accennato, che con cadenza annuale la commissione di selezione pubblica un report di attività il quale, oltre a contenere, in astratto, un bilancio della complessiva attività di selezione, pubblica anche i singoli giudizi, in concreto, su ciascun candidato. Si tratta, a ben vedere, di un adempimento che porta al suo massimo livello di tutela il principio della trasparenza: livello di tutela che, come si è avuto modo di evidenziare, con riferimento alla Corte di giustizia dell'Unione, non è stato, purtroppo, ancora raggiunto.

Passando, velocemente, alla terza, ed ultima, fase della procedura di nomina, i candidati valutati con giudizio favorevole vengono successivamente raggruppati in due liste. La lista (A) contenente i candidati con esperienza in materia di diritto e procedura penale; la lista (B) contenente i candidati con esperienza nell'ambito del diritto internazionale e umanitario. I candidati che in possesso di entrambe le qualifiche possono liberamente scegliere la lista in cui farsi inserire. La CPI è, difatti, stata creata per giudicare sui fatti da cui emerge una responsabilità di tipo penale per i più gravi crimini di rilevanza internazionale.

I giudici vengono eletti a scrutinio segreto in una riunione dell'Assemblea degli Stati. Alla prima votazione sono eletti nove candidati dalla prima lista e cinque dalla seconda, mentre nelle votazioni successive i giudici vengono eletti in modo da mantenere la medesima proporzione (9:5) fra i giudici delle due liste. Ad essere

eletti saranno i 18 candidati che otterranno maggiori voti con la presenza ed il voto dei due terzi dei membri dell'Assemblea. E' interessante sapere come non sia specificato in quale modo gli Stati parte debbano esprimere il loro voto sui candidati: tramite un "sì" od un "no" su ognuno di essi, oppure tramite la presentazione di una lista di diciotto candidati per i quali essi intendono esprimere voto positivo. Qualsiasi sia il metodo, ad essere eletti saranno i giudici maggiormente votati, ed aventi ricevuto il voto favorevole di almeno la maggioranza dei due terzi degli Stati parti presenti e votanti. Nell'ipotesi in cui non venissero subito ricoperti dei seggi disponibili si procederà con il ballottaggio sino a che i rimanenti seggi non siano stati ricoperti.

Lo statuto della Corte stabilisce che solo un terzo dei giudici debba rimanere in carica per un periodo di nove anni, nel qual caso il mandato non è rinnovabile. Gli altri due terzi dei membri della Corte rimangono in carica per un mandato di tre e sei anni. I giudici eletti per un periodo di tre anni possono vedersi rinnovata la carica per un intero mandato, così come nell'ipotesi di un giudice eletto ad un seggio divenuto vacante, se la durata del mandato da portare a termine inferiore o pari a tre anni. La durata del mandato dei giudici eletti è stabilita tramite sorteggio.

In conclusione, le procedure di selezione dei giudici per la Corte penale internazionale presentano diversi elementi riconducibili al metodo di nomina di stampo "liberale": il più significativo di questi è certamente quello in base al quale gli Stati parte possono scegliere di selezionare i candidati adottando le medesime procedure di selezione previste per eleggere i membri delle loro Corti supreme e Costituzionali.

Tuttavia, le procedure per scegliere i giudici per la Corte penale internazionale presentano dei caratteri di ibridazione che ci consentono di ricondurle, in parte, anche al terzo, e successivo, modello di selezione: quello cosmopolita. In particolare, a tale ultimo modello, come si analizzerà nel prosieguo, è riconducibile la scelta recente di creare, anche per la CPI, un'apposita commissione indipendente di selezione: la quale più coraggiosamente di quella

prevista per la Corte di giustizia dell'Unione, ottempera al dovere di trasparenza pubblicando, annualmente, i suoi giudizi di idoneità.

### **3.3. Modelli di ispirazione “cosmopolita”**

Un ulteriore modello di selezione dei giudici deriva dalla teoria della legittimazione “cosmopolita” delle corti internazionali.

A giudizio di tale, più recente, orientamento, le Corti internazionali opererebbero in un foro totalmente nuovo e distinto dai fori nazionali. Sono i singoli cittadini a dover essere, di conseguenza, considerati fonte diretta di legittimazione delle corti internazionali: non tramite l'intermediazione dei Governi o dei Parlamenti nazionali ma, direttamente, tramite i Parlamenti di tipo sovranazionale. Di conseguenza, un ruolo preminente nelle procedure di selezione dovrebbe essere affidato alle stesse istituzioni internazionali, tramite un processo di progressivo accentramento a livello internazionale delle procedure di selezione.

A parere dello stesso A. Von Bogdandy, è idoneo ad essere considerato espressivo di tale teoria, seppur con i dovuti limiti, il metodo di selezione dei giudici per la Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>90</sup>.

#### **3.3.1. La Corte Europea dei diritti dell'Uomo.**

La Corte Europea dei diritti dell'Uomo (d'ora in avanti CO.D.U.) si compone di un numero di giudici pari a quello degli Stati aderenti alla Convenzione - dunque, ad oggi, 47<sup>91</sup> - . Questi ultimi, in base all'art.21 della Convenzione,

---

<sup>90</sup> Cfr. sul punto, A. Bogdandy, I. Venzke, *In whose name? An Investigation of International Courts' Public Authority and Its Democratic Justification*, cit., 35.

<sup>91</sup> Per consultare l'aggiornata composizione della Corte è possibile riferirsi al sito: <http://www.echr.coe.int>.



devono essere persone di alta considerazione morale, in possesso dei requisiti previsti per essere nominati alle più alte cariche giudiziarie nei rispettivi paesi di provenienza, ovvero, giureconsulti di riconosciuta competenza<sup>92</sup>.

La procedura di selezione è, almeno formalmente, molto semplice: in caso di vacanza, il Presidente del Consiglio chiede a ciascuno Stato membro di presentare una lista di tre possibili candidati. Questa lista è, in genere, redatta dai Governi degli Stati membri e sottoposta al vaglio dell'Assemblea.

A svolgere il primo esame delle candidature è una sottocommissione dell'Assemblea la quale ha il compito di eliminare i candidati manifestamente non qualificati e di fare delle raccomandazioni sull'idoneità degli stessi, anche tramite giudizi di preferenza. Tale sottocommissione è composta da 27 membri nominati dai cinque gruppi politici in seno all'Assemblea. Nessun particolare requisito o competenza giuridica è richiesto per essere designato membro di siffatta commissione. D'altronde, i criteri in base ai quali essa svolge la sua attività di selezione sono di ordine assai generale: principalmente, infatti, essa fa riferimento a quanto previsto all'interno del già citato art.21 della CEDU. La commissione si riunisce in camera di consiglio e non pubblica alcun atto riguardante la sua attività.

L'ultima fase della procedura si svolge, infine, in Assemblea. Questa, difatti, elegge - a maggioranza assoluta a primo turno e a maggioranza semplice al secondo - un giudice per ciascuna lista.

In base alla nuova disciplina introdotta tramite il protocollo n.14, entrato in vigore il primo giugno 2010, i giudici della Corte rimangono in carica per un periodo di nove anni non rinnovabile<sup>93</sup>.

Il Consiglio d'Europa ha esplicitamente chiarito come la ragione di tale riforma sia consistita nell'intenzione di rafforzare l'indipendenza e l'imparzialità di tale

---

<sup>92</sup> Art. 21 CEDU

<sup>93</sup> Art 23, della CEDU. In precedenza, per l'appunto, era previsto un termine di sei anni senza limiti di rinnovabilità.

organo giurisdizionale<sup>94</sup>. D'altra parte, la stessa Corte, nella sua *Resolution on Judicial Ethics* del 2008, aveva già dimostrato particolare attenzione al tema dell'indipendenza e dell'imparzialità dei giudici, richiedendo che questa si manifestasse nel mantenimento del segreto delle deliberazioni, nella libertà d'espressione e in un contegno che manifestasse un certo onore e decoro<sup>95</sup>. La precedente carica, caratterizzata da un termine di sei anni rinnovabile, a causa del quale i giudici dovevano nuovamente sottoporre le loro candidature ai rispettivi governi, è stata, difatti, percepita come foriera di concreti pericoli per l'indipendenza dei giudici. L'Assemblea parlamentare ha accolto con particolare entusiasmo le riforme introdotte dal protocollo: nel complesso, difatti, esse hanno contribuito a garantire un miglior funzionamento della Corte.

Nonostante tali recenti riforme, volte a salvaguardare l'indipendenza ed il decoro della CO.D.U, quest'ultima non è stata risparmiata da diverse critiche. Tra le questioni maggiormente dibattute, ve ne sono, difatti, alcune di particolare rilevanza.

In primo luogo, i requisiti morali e professionali indicati all'art.21 della CEDU quali "l'alta considerazione morale" ovvero l'essere "giureconsulti di notoria competenza" sono stati giudicati eccessivamente vaghi e generici. A parere di molti, sarebbe, difatti, stato più opportuno prevedere, già all'interno della Convenzione, requisiti più specifici e determinabili: quali, primo fra tutti, un'adequata conoscenza ed esperienza in materia di diritti umani.

Altro importante limite delle procedure di nomina è stato individuato nella stessa composizione della sotto-commissione assembleare chiamata a svolgere una parte dello *screening* sulle candidature: la scelta di far nominare i membri ai partiti politici, a parere di alcuni, determinerebbe il rischio di una carenza d'indipendenza e d'oggettività. Ancora, è stato rilevato come nell'ultima fase delle

---

<sup>94</sup> Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, Explanatory Report, par.50.

<sup>95</sup> [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1F0376F2-01FE-4971-9C54-EBC7D0DD2B77/0/Resolution\\_on\\_Judicial\\_Ethics.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1F0376F2-01FE-4971-9C54-EBC7D0DD2B77/0/Resolution_on_Judicial_Ethics.pdf)

procedure di selezione, l'Assemblea parlamentare non consulti i *curriculum* dei candidati, né consideri i giudizi della sottocommissione: ma elegga i candidati principalmente in base di valutazioni lobbistiche e partitiche.

Infine, a parere della maggior parte della dottrina, una proposta di riforma dovrebbe certamente risolvere il problema del crescente numero di aderenti alla Convenzione, dunque dell'eccessiva dimensione della Corte che ostacola, di fatto, il sereno dispiegarsi delle sue funzioni.

A porre un argine ad alcune delle critiche esposte sono state le novità e gli interventi introdotti tramite la Risoluzione CM/Res 2010/26 del 10 novembre 2010. La Commissione dei ministri ha, difatti, creato una "Commissione" di sette membri, incaricata di dare in via preliminare «dei pareri alle Alte parti contraenti, circa l'idoneità dei candidati a giudice della Corte, in base ai criteri indicati all'art. 21 della CEDU».

I membri della Commissione sono scelti tra i membri delle alte corti nazionali, *ex* giudici delle corti internazionali ed altri giuristi di notoria competenza. La composizione della commissione, inoltre, dovrà anche essere obbligatoriamente equilibrata in modo da rappresentare le varie aree geografiche e la rappresentanza di entrambi i sessi<sup>96</sup>.

Il Consiglio d'Europa, inoltre, si è rivolto agli Stati membri tramite lo strumento delle raccomandazioni per sollecitarli ad uniformarsi nel rispetto di certi standard di selezione. Nella Raccomandazione 1649/2004 il Consiglio ha, ad esempio, richiesto, con urgenza, agli Stati di pubblicare le loro procedure nazionali di selezione; in altre occasioni, invece, ha sollecitato gli Stati a selezionare candidati effettivamente preparati in materia di diritti umani, così come in grado di padroneggiare almeno una delle due lingue ufficiali dell'Unione; infine, il Consiglio ha persino invitato le Alte parti contraenti a far sì che anche le commissioni di selezione nazionali si conformassero al principio del *gender*

---

<sup>96</sup> Questa, infatti, è attualmente composta da cinque uomini e due donne.

*balance*.<sup>97</sup>

Le sollecitazioni del Consiglio d'Europa non hanno avuto, da parte degli Stati, sempre il seguito sperato: tuttavia, le iniziative appaiono certamente apprezzabili e sintomatiche di un evidente, e non solo accennato, interesse a richiedere la collaborazione degli Stati parte nel garantire una adeguata ed attenta procedura di selezione dei giudici.

Alla luce delle suesposte analisi, è opportuno ritenere che le procedure di selezione dei giudici per la Corte europea dei diritti dell'Uomo siano riconducibili al modello cosmopolita: in particolare, la principale ragione per sostenere tale classificazione risiede nella circostanza che le candidature, invece di essere lasciate nelle sole mani dei governi degli Stati parte sono, invece, sottoposte ad un duplice *screening* da parte di due istituzioni sovranazionali: una sottocommissione del Consiglio ed una autonoma commissione di selezione creata nel 2010. Queste ultime, infatti, tramite il loro operato hanno, in base ad autorevole dottrina, inciso positivamente sulla legittimazione della CO.D.U., introducendo una "politicizzazione positiva" delle procedure di selezione. La sottocommissione del Consiglio, infatti, ha, ad esempio, determinato il rigetto di una lista dei candidati in quanto questa non includeva alcun membro di genere femminile<sup>98</sup>.

Come già si accennava in precedenza, anche le procedure di selezione per la Corte penale internazionale sono, tuttavia, per motivi simili, riconducibili al modello cosmopolita: anche per il reclutamento dei giudici di questa corte è,

---

<sup>97</sup> E' pur vero, tuttavia, che tali previsioni hanno avuto poco effetto sulle *State practices*. L'adesione degli Stati è stata, infatti, non entusiasmante. Solo il Regno Unito nel 1998, ha introdotto un processo largamente indipendente e trasparente di selezione dei giudici da destinare alle liste per la CO.D.U. . La procedura prevede un *public advertisement* e l'intervista di cinque candidati per più di un'ora da parte di una commissione nominata da parte del governo. Tale commissione è composta da 2 *senior judges*, 2 ufficiali governativi con un *legal background* ed un membro laico. La commissione individua i tre migliori candidati che la Gran Bretagna includerà nella lista da inviare a Strasburgo. Cfr. sul punto, A. Coomber, *Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights*, in *European Court of Human Rights Law Review*, 2003. EHRL2003, 486-500.

<sup>98</sup> *Advisory opinion on certain legal questions concerning the list of candidates submitted with a view to the election of judges to the European Court of Human Rights*, ECtHR Grand Chamber, 12 Feb. 2008.

infatti, stata creata una “commissione indipendente di selezione”. Quest’ultima, come si è avuto modo di rilevare, ha non solo il compito di verificare l’idoneità dei candidati ma anche quello di assicurare la rappresentanza dei principali sistemi giuridici, nonché, anche in quel caso, un’equa rappresentanza geografica e di genere.

La circostanza che più rileva con riferimento alla CPI è, tuttavia, che tale commissione gode di un ruolo e di poteri assai significativi: questa, infatti, pubblica un report di attività che fa un bilancio non solo, in generale, sul procedimento di nomina ma anche, in concreto, indicando i giudizi per ciascun candidato: in particolare, in con riferimento ai candidati giudicati “*Not Qualified*” la commissione è tenuta ad allegare un’apposita motivazione del rifiuto, riportando non solo le opinioni maggioritarie ma anche quelle dissenzienti o minoritarie. Tale organismo indipendente è stato, difatti, espressamente creato non solo per incrementare la garanzia del possesso, da parte dei futuri giudici della corte, dei requisiti previsti dallo statuto, ma anche per influire sulla prassi nazionali di nomina incoraggiando gli Stati parte a candidare individui maggiormente qualificati.

Alla luce delle esposte considerazioni, appare opportuno concludere che la CPI adotta, in realtà, un sistema ibrido di selezione: a metà tra un sistema liberale ed uno cosmopolita. Quel che è certo ed evidente è la circostanza che, nel caso della CPI, il ruolo dei governi nazionali sia ridotto ad una mera attività propositiva.

### **3.4. Brevi considerazioni conclusive.**

Stante l’idoneità dei modelli di selezione elaborati con riferimento alle corti interne a descrivere il complesso delle procedure volte a nominare i giudici per le corti internazionali, si propone un autonomo sistema di classificazione, il quale trova fondamento nella teoria di A. Von Bogdandy relativa alla legittimazione delle corti internazionali.

Sulla base di tali premesse, nonostante la piena consapevolezza delle differenze tra gli ordinamenti coinvolti e della presenza di numerosi elementi di ibridazione, si sono proposti tre principali modelli di selezione: quello intergovernamentale, quello liberale ed, infine quello cosmopolita.

Al primo modello di selezione, caratterizzato dal monopolio governativo del procedimento di nomina, si sono ricondotte le procedure per eleggere i giudici della CIG: mancando sia una commissione indipendente di selezione, sia una minima forma di trasparenza nella fase di nomina in seno ai gruppi nazionali, i quali operano, di fatto, alle dirette dipendenze dei governi.

Al secondo modello di selezione, il quale tende a far sì che per la selezione dei giudici internazionali siano adoperate le medesime procedure previste per scegliere i giudici delle corti supreme a livello interno, si sono ricondotte le regole per la nomina dei giudici della CPI: in tale contesto, difatti, gli Stati parte possono scegliere, alternativamente, se nominare i giudici con le procedure previste per la CIG, ovvero, per le corti supreme nazionali.

Infine, al terzo modello di selezione, distinto dall'attribuzione alle istituzioni internazionali del ruolo "principe" nelle procedure di nomina, si sono fatte risalire le procedure previste per la elezione dei giudici sia della CO.D.U., sia della CPI. In entrambi i casi, infatti, operano delle commissioni indipendenti di selezione, le quali sono state create - a livello internazionale - al preciso scopo di garantire l'indipendenza e la qualità delle candidature.

Se si dovesse qualificare il sistema di selezione dei giudici previsto per la Corte giust. dell'Unione, sulla base dei principi esposti, esso, certamente, ricadrebbe nel modello intergovernamentale: non solo in quanto l'approvazione dei giudici non è ancora effettuata da parte dei rappresentanti degli Stati parte riuniti in Assemblea - ma dagli stessi Governi riuniti in Consiglio - ma anche perché questi ultimi godono ancora di un potere pressoché assoluto nelle fasi cruciali della procedura: ovvero, sia nell'individuazione le candidature, sia nell'approvazione finale.

Tuttavia, la creazione del nuovo comitato 255 dimostra una chiara volontà di aderire ad un sistema "cosmopolita" di legittimazione degli organi giudiziari

internazionali: in grado di emanciparsi dal monopolio governativo delle procedure di selezione per orientarsi verso una maggiore centralizzazione delle procedure a livello sovranazionale. Allo stesso tempo, come si analizzerà meglio nel capitolo successivo, è altresì vero che ulteriori passi in avanti dovrebbero certamente essere fatti in termini di trasparenza. La Corte giust. dovrebbe prendere ad esempio la CPI per quel che riguarda la pubblicazione dei giudizi di idoneità, ed anche la CO.D.U. per l'influenza della commissione indipendente di selezione nella composizione complessiva della Corte e, in particolare, per la garanzia da questa apprestata al principio della *diversity*.

#### **4. Conclusioni. Quale modello di selezione per la Corte di giustizia dell'Unione?**

Alla luce delle analisi svolte nel presente capitolo è possibile giungere alle seguenti conclusioni: la dottrina sui modelli di selezione dei giudici, specie nel contesto europeo, ha origini recenti e si è, sinora, principalmente soffermata sull'analisi e la classificazione delle metodologie per selezionare i giudici delle Corti interne. I quattro modelli di selezione individuati per le corti nazionali - sistemi meritocratici, a nomina politica, elettivi e ibridi - non sono, dunque, in grado di descrivere adeguatamente i modelli di selezione dei giudici per le Corti internazionali. Per tali motivi, pur nella consapevolezza dei diversi ordinamenti in cui tali corti sono chiamate ad operare, si è tentata una inedita classificazione dei modelli di selezione per le corti internazionali: in particolare, vi si è proceduto partendo dalle teorie sulla loro legittimazione proposte dallo studioso A. Von Bogdandy. I modelli di selezione proposti sono, dunque, quello "intergovernativo", quello "liberale" e, infine, quello "cosmopolita". La riconduzione delle procedure di selezione dei giudici previste per diverse corti internazionali ai modelli anzidetti ci ha permesso di giungere ad alcune rilevanti conclusioni.

Sebbene il modello di selezione intergovernativo risulti ancora quello maggiormente adottato - come nel caso della CIG – sembrano progressivamente diffondersi modelli che valorizzano non solo l'apporto delle istituzioni democratiche degli Stati parte ma, soprattutto, delle istituzioni democratiche a rappresentanza dell'intera comunità internazionale.

La sempre più diffusa creazione di commissioni di selezione dimostra la volontà di pervenire ad un maggiore livello di integrazione, accentrando a livello internazionale le procedure per la selezione dei giudici delle corti internazionali.

Come si avuto modo di sottolineare, nel 2010 sia la CO.DU. che la CPI. hanno, in particolare, dato vita a delle commissioni indipendenti di selezione, in grado inoltre di influenzare, con i loro pareri, la composizione complessiva delle Corti sia dal punto di vista del rispetto della rappresentanza di genere (CO.D.U.) che della rappresentanza di specifiche competenze giuridiche (CPI).

Tali commissioni presentano diversi punti di contatto con il nuovo comitato *ex art.255 TFUE* in vigore presso la Corte di giustizia dell'Unione europea. Quel che certamente rimane diverso è il funzionamento: la commissione della CO.D.U. opera per lo più per iscritto e non compie audizioni dirette dei candidati, svolgendo un ruolo tendenzialmente più limitato. Al contrario, la commissione in vigore presso la Corte penale internazionale gode di un più ampio e significativo ruolo, oltre che a rispondere a più elevati *standard* di trasparenza.

Nonostante tali differenze, anche con riferimento a tali corti, è lecito individuare il ripetersi di una tendenza: quella alla creazione di commissioni indipendenti di selezione, chiamate a colmare quel *deficit* di trasparenza, indipendenza e professionalità, che le procedure nazionali di selezione e le elezioni finali in Assemblea a livello internazionale e sopranazionale non riescono, almeno sinora, a garantire. Come lo stesso giudice Mance, membro del comitato 255 TFUE, ha avuto modo di sottolineare, è possibile intercettare un chiaro desiderio dei Governi e dell'opinione pubblica di assicurare un certo grado di obiettività, trasparenza e alta qualità alle nomine giudiziarie: la natura e la composizione delle commissioni di selezione riflettono, in generale, la



convinzione che vi debba essere un maggiore grado di “*objective expert involvement*”<sup>99</sup>. Conformemente alla teoria cosmopolita, inoltre, si ritiene che la legittimazione delle istituzioni internazionali e, dunque, delle stesse corti non solo possa ma debba fondarsi sulla comunità internazionale sganciandosi dall’antico legame con i governi degli Stati membri.

Analoghe valutazioni possono compiersi con riferimento alla Corte di giustizia dell’Unione. Certamente essa rimane formalmente ancorata ad un sistema di selezione di tipo intergovernamentale: occorre, infatti, considerare che i governi sono ancora formalmente incaricati di gestire le fasi cruciali della procedura: ovvero, da un lato, la formulazione delle candidature e, dall’altro, la loro approvazione finale: quest’ultima, in particolare, non avviene ancora in seno ad una Assemblea dei rappresentanti (come il Parlamento europeo), ma è effettuata dai singoli Governi degli Stati membri riuniti in Consiglio.

Tuttavia, la creazione del nuovo comitato dimostra una chiara volontà di aderire ad un sistema “cosmopolita” di legittimazione degli organi giudiziari internazionali: in grado di emanciparsi dal monopolio governativo delle procedure di selezione per orientarsi verso una maggiore centralizzazione delle procedure a livello sovranazionale. Allo stesso tempo, come si analizzerà meglio del capitolo successivo, è altresì vero che ulteriori passi in avanti dovrebbero certamente essere fatti in termini di trasparenza. La Corte giust. dovrebbe, dunque, prendere ad esempio la CPI per quel che riguarda la pubblicazione dei giudizi di idoneità, ed anche la CO.D.U. per l’influenza della commissione indipendente di selezione nella composizione complessiva della Corte e, in particolare, per la sua garanzia del rispetto della *diversity*.

In estrema conclusione, tale analisi, seppur sommaria, rivolta ai modelli di selezione dei giudici per le Corti internazionali ci dimostra come un più maturo livello di integrazione non potrà, in alcun caso, prescindere da una riforma delle procedure di selezione che incrementi, progressivamente, il potere delle istituzioni sovranazionali: specie di quelle democratiche. Tale, difatti, pare essere la direzione

---

<sup>99</sup> Cfr. sul punto, A. Peri, *La selezione dei giudici della Corte di Giustizia*, cit.

verso la quale tutte le altre corti di rilievo internazionale o sopranazionale sembrano dirigersi.

## CAPITOLO III

### **PROCEDURE DI SELEZIONE DEI GIUDICI E LEGITTIMAZIONE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA. QUESTIONI DI NATURA TRASVERSALE**

Nei capitoli precedenti, si è avuto modo di dimostrare come la riforma introdotta dal Trattato di Lisbona, con riferimento alla selezione dei giudici della Corte di giustizia, oltre che ad essere un importante passo in avanti in termini di integrazione, non costituisca un caso isolato: anche per diverse altre corti internazionali e sovranazionali si è, difatti, scelto di accentrare a livello sovranazionale - seppur con diverse gradualità - le procedure di selezione. L'abbandono di un modello "intergovernativo" di selezione verso forme "liberali" e "cosmopolite" può, dunque, essere legittimamente riconosciuto come un *trend* comune e diffuso a molte altre corti internazionali.

Giunti a queste prime conclusioni, l'obiettivo di tale terzo capitolo sarà quello di dimostrare come le riforme che hanno investito la selezione dei giudici della Corte di giustizia dell'Unione e, in particolare, la creazione del nuovo comitato 255 TFUE, siano tali da incidere significativamente sulla stessa "*Legitimacy*" di tale supremo organo giurisdizionale. In via preliminare, giova dunque spendere qualche breve considerazione con riferimento al significato di tale importante concetto, non solo giuridico ma anche socio-politico.

Il concetto anglosassone di "*Legitimacy*" - come il corrispondente aggettivo "*legitimate*" - ha, in realtà, un duplice ordine di contenuti: da un lato, infatti, esso

ha certamente un portato normativo – più vicino ai concetti di *rightfulness* and *legality* - dall'altro esso è strettamente legato ai concetti sociopolitici di *public trust* and *authority* . Il primo dei due significati – più vicino a nostro concetto di “legittimità” - si riferisce, dunque, alla legalità ed al fondamento normativo e costituzionale delle istituzioni coinvolte; il secondo, al contrario – assimilabile al nostro concetto di “legittimazione”- postula ben altri presupposti. La dottrina, nel definire il concetto di “*Judicial Legitimacy*”, normalmente ricorre alle seguenti formule definitorie:

*«an institution is legitimate when it is perceived as having the right or the authority to make decisions and when its decisions are viewed as worthy of respect or obedience. Judicial legitimacy derives from the belief that judges are impartial and that their decisions are grounded in law, not ideology and politics. Often in sharp contrast to other political institutions (such as legislatures), courts are respected - indeed often revered - because their decisions are viewed as being principled rather than motivated by self-interest or partisanship. To the extent that courts are perceived as legitimate by their constituents, their decisions - even their unpopular ones - are respected, acquiesced to, and accepted<sup>100</sup>».*

La “*Judicial Legitimacy*” quale “legittimazione” all'esercizio della funzione giurisdizionale riguarda, dunque, non la legittimità “intrinseca” - e, dunque, formale - delle corti coinvolte quanto, all'opposto, la percezione “esterna”, da parte delle istituzioni o degli stessi cittadini, circa il fatto che le corti abbiano il diritto e l'autorità non solo di prendere delle decisioni, ma anche di pretendere che queste ultime siano pienamente rispettate<sup>101</sup>. Quando ci si riferirà, d'ora in avanti, al concetto di “legittimità” o “legittimazione” della Corte di giustizia è, in particolare, a tale ultimo concetto che si farà riferimento.

---

<sup>100</sup> <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/140637/court>

<sup>101</sup> Per riflessioni più ampie sul concetto di *Judicial legitimacy* consultare J. B. Grossman, *Judicial Legitimacy and the Role of Courts: Shapiro's Courts*, Law & Society inquiry, 2006, Cf. D. Dyzenhaus, *Legality and Legitimacy*, Carl Schmitt, Hans Kelsen and Herman Heller in Weimar, Oxford, Clarendon Press 1997, 103; Curtin and Meijer, *Does transparency strengthen legitimacy?*, 11 *Information Polity* (2006), 109.

Analizzando, difatti, trasversalmente, quale sia il rapporto tra le nuove procedure di selezione e quattro importanti questioni, - quali quelle della “indipendenza”, della “trasparenza”, della “democraticità” ed, infine, della “rappresentatività sociale” sia procedurale, sia sostanziale, delle nomine per la Corte di giustizia - si tenterà di dimostrare come la riforma introdotta dal Trattato di Lisbona possieda, nel suo concreto operare, le caratteristiche per rifondare “qualitativamente” la legittimità di tale importante organo sovranazionale: slegandola, seppur progressivamente, dalle miopi logiche di un sistema di legittimazione di tipo strettamente intergovernativo.

## **1. Nuove regole in materia di selezione ed “indipendenza” della Corte di Giustizia.**

Il principio dell’indipendenza del giudice e, più in generale, degli organi preposti all’esercizio della funzione giurisdizionale è considerato uno dei caratteri connotativi ed indefettibili di ogni ordinamento democratico fondato sui valori del costituzionalismo di matrice liberale<sup>102</sup>. Esso, inoltre, assume un valore primario non solo negli ordinamenti statuali - siano essi unitari o composti - ma, come si avrà modo di argomentare in seguito, anche negli ordinamenti sovranazionali, quali certamente anche quello dell’Unione europea.

Il concetto di indipendenza del giudice ha, in verità, una natura complessa, essendo capace di racchiudere al suo interno una pluralità di concetti e di significati tra di loro assai eterogenei. Al fine di poter affondare *funditus* il tema dell’influenza delle procedure di selezione sulla tutela di tale principio, appare, dunque, essenziale un’attenta premessa di tipo definitorio.

### **1.1. L’indipendenza del giudice: una premessa definitoria**

---

<sup>102</sup> Cfr. R. Toniatti, M. Magrassi (cur.), *Magistratura, giurisdizione ed equilibri istituzionali*, cit.

Larga parte della letteratura politologica e giuridica<sup>103</sup> dedica al tema dell'indipendenza dei giudici è solita distinguere, in via preliminare, tra indipendenza “esterna” ed indipendenza “interna” del corpo giudiziario.

Per indipendenza “esterna” - detta anche indipendenza “in senso proprio”, o indipendenza “istituzionale”- si fa riferimento all'autonomia del singolo giudice, così come dell'organo giudiziario cui appartiene, da tutte quelle forze ed istituzioni pubbliche o private che possano influenzare l'esercizio dell'attività giudiziaria. Più propriamente si tratta di una “non dipendenza” da qualsivoglia altro organo, istituzione, potere: anche di fatto. Si tratta, a ben vedere, del concetto che, più intensamente, abbraccia il principio della separazione dei poteri.

L'indipendenza “interna”, invece, si sostanzia nell' “autonomia” che ciascun giudice può, e deve, poter vantare nei confronti di tutti gli altri membri del potere giudiziario.

Infine, giova riconoscere come l'indipendenza del giudice può anche essere intesa come espressione verbale e concettuale di sintesi, idonea, in altre parole, a racchiudere in sé una pluralità di significati, ulteriori rispetto a quelli appena indicati: fra questi certamente la terzietà, la neutralità, la competenza, il principio del giudice naturale<sup>104</sup>, la stessa autodisciplina deontologica del magistrato corrispondente all'opportunità di “apparire” e non solo di “essere” indipendente con riguardo alle proprie relazioni sociali, all'appartenenza a formazioni sociali - *in primis* i partiti politici - ai rapporti con i mezzi di comunicazione di massa e così via.

---

<sup>103</sup> Cfr per tutti, P. Russell, *Toward a General Theory of Judicial Independence*, in P.H. Russell and D. O'Brien (eds.), *Judicial Independence in the Age of Democracy*. Charlottesville: University Press of Virginia, 2001, 11. L. Montanari, *L'indipendenza della Magistratura in Europa: verso un modello comune di garanzie?* in R. Toniatti, M. Magrassi (cur.), *Magistratura, giurisdizione ed equilibri istituzionali*. cit.

<sup>104</sup> Ancorché le norme possano essere espresse da una pluralità di distinte disposizioni, come nell'ordinamento italiano: cfr. infatti l'art. 25 (“Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge”), l'art. 101 (“La giustizia è amministrata in nome del popolo. I giudici sono soggetti soltanto alla legge”), l'art. 111.2° (“Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale [...]. La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge”).

Tale nozione complessa di indipendenza non è solo funzionale a ragioni di efficienza linguistica, in quanto consente di poter impiegare una sola espressione per indicare una pluralità di significati, ma anche legata al fatto che il principio dell'indipendenza del giudice è una garanzia di sistema: garanzia che ha come destinatario immediato non tanto - o, meglio, non solo - i giudici, ma gli stessi cittadini, ai quali l'ordinamento assicura la piena tutela giurisdizionale sia nei suoi profili funzionali che organizzativi.

Il principio dell'indipendenza del giudice costituisce, dunque, un elemento strutturale ed indefettibile della giurisdizione. Questo, tuttavia, non contrasta con la subordinazione del giudice all'ordinamento giuridico a cui appartiene: la soggezione del giudice alla "legge" va, difatti, sistematicamente inquadrata nell'ordinamento giuridico nel suo complesso, specie nei suoi principi fondamentali.

In tale quadro definitorio, proprio del costituzionalismo liberal-democratico, appare ragionevole collocare anche il tema dell'indipendenza del giudice nell'ordinamento dell'Unione e, in particolare, la questione dell'indipendenza dei giudici della Corte di giustizia.

## **1.2. Il principio dell'indipendenza del giudice nell'ordinamento dell'Unione: brevi cenni.**

Il principio dell'indipendenza del giudice trova, all'interno dell'Unione, fondamento normativo all'articolo 47 co.2° - rubricato "diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale"- della Carta dei diritti fondamentali all'interno del titolo VI dedicato al "Valore della Giustizia", in base al quale:

«ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge».

L'aver incluso tale principio all'interno della Carta dei diritti fondamentali - la quale in seguito al Trattato di Lisbona (art. 6 del TUE), è divenuta fonte di rango primario - conferma, da un lato, la vocazione del costituzionalismo liberale di origine statuale ad una espansione sovranazionale, dall'altro (si vedrà meglio in seguito) la volontà, a livello sovranazionale, di sostenere e promuovere il principio dell'indipendenza del giudice, assegnandogli sia un'autonoma definizione, sia specifiche forme di tutela.

Anche all'interno dell'Unione, inoltre, il principio dell'indipendenza si coniuga in termini di piena compatibilità con la soggezione del giudice all'ordinamento: anzi, rispetto a quest'ultimo, esiste un «vincolo di sistema» rispetto al quale il giudice non può invocare margini di indipendenza in relazione al perseguimento delle finalità costitutive dell'ordinamento sovranazionale.

Tale rilievo assume un'importanza particolare se inserito nel contesto della dialettica fra giudice e Stato membro. In particolare, ogni giudice della Corte giust. e del Trib., assume la carica impegnandosi a perseguire l'esclusivo bene ed interesse dell'Unione: agendo esclusivamente quale garante dei valori della comunità e non, per l'appunto, quale “rappresentante” degli interessi del governo statale coinvolto nella formulazione della sua nomina. Anche all'interno dell'Unione, dunque, deve essere garantita un certo grado di indipendenza “esterna” del giudice, dunque, di “non dipendenza” da qualsiasi altra istituzione o potere - in questo caso, principalmente di tipo statale - che possa influenzare o vincolare la sua attività giurisdizionale.

Nel contesto sovranazionale o internazionale, tra le garanzie più importanti poste a tutela dell'indipendenza dei giudici vi sono proprio quelle contenute nelle regole riguardanti le loro procedure di selezione. In particolare, in tale contesto si è soliti distinguere tra due tipologie di tutele: tutele di tipo “istituzionale”, ove l'enfasi della garanzia ricade nell'attribuzione di una determinata funzione ad un organo particolare, e tutele di tipo “personale”, ove il baricentro della garanzia è posto sulla personalità individuale del giudice, sulla sua professionalità ed integrità deontologica. Appartengono al primo genere di garanzie, le previsioni che, ad



esempio, attribuiscono l'elezione dei giudici ad una Assemblea parlamentare, così come la trasparenza e la pubblicità delle procedure. Alla seconda tipologia di garanzie sono, invece, riconducibili tutte le garanzie che intendono verificare l'effettivo possesso dei requisiti professionali richiesti, nonché l'effettivo rispetto delle norme deontologiche.

Si procederà, nei successivi paragrafi, ad analizzare quali siano le garanzie poste a tutela dell'indipendenza all'interno delle procedure di selezione dei giudici per la Corte di giustizia dell'Unione, soffermandosi, in particolare, su quelle recentemente introdotte dal Trattato di Lisbona.

### **1.3. Il legame tra indipendenza e professionalità dei candidati. La creazione del comitato ex art.255 TFUE quale “*quality assurance*”.**

Le recenti riforme che hanno interessato la selezione dei giudici per la Corte di giustizia e, in particolare, che hanno introdotto il nuovo comitato, hanno inciso, incrementandole, più sulle tutele di tipo personale che su quelle di tipo istituzionale. Nonostante la parzialità di tale intervento, le modifiche approntate sono assai significative e degne di nota: specie perché capaci di certificare, con un certo margine di certezza, il raggiungimento degli obiettivi di indipendenza personale e professionalità dei candidati.

La creazione del comitato costituisce già, di per sé, una forma di tutela dell'indipendenza dei candidati: la selezione dei giudici, infatti, viene sottratta all'esclusivo monopolio degli Stati membri e, dunque, sottoposta ad uno *screening* preventivo da parte di un organo terzo ed imparziale che, come si è dettagliatamente verificato nei precedenti capitoli, opera in piena autonomia e sulla base di pubblici criteri di selezione. D'altra parte, il Presidente del comitato Jean Marc Sauvé ha avuto in più occasioni l'opportunità di precisare come gli obiettivi principali del comitato siano principalmente due: da un lato, allontanare dal meccanismo di nomina dei giudici le passioni politiche e le questioni di potere;

dall'altro, assicurarsi che i giudici nominati possiedano le qualità necessarie per esercitare le loro future funzioni.

La recente attività del nuovo comitato ha confermato questa vocazione sancendo, in concreto, un legame di stretta correlazione tra la ricerca della professionalità dei candidati e la loro indipendenza. Ammettendo, difatti, soltanto personalità all'altezza dei più elevati standard di qualità e professionalità non si è potuta che ridurre l'incidenza di criteri di altra natura: primo fra tutti, quello di tipo politico. Tale affermazione è, d'altra parte, supportata dall'analisi dell'attuale composizione della Corte. Come è stato evidenziato tramite la tabella riassuntiva n.1, tutte le nomine avvenute dopo l'istituzione del comitato hanno riguardato soggetti con specifiche conoscenze sul diritto dell'Unione e con un quasi totale assente *background* di tipo politico.

D'altra parte, dal ruolo di “*quality assurance*”, assegnato al comitato, deriva un preciso obbligo per quest'ultimo: quello giustificare e motivare i giudizi di idoneità dei candidati, facendo solo ed esclusivamente riferimento agli effettivi meriti professionali posseduti.

Il possesso di tali meriti è accertato da parte del comitato tramite precisi strumenti istruttori. Tra questi sono certamente degni di nota:

- a. l'acquisizione di informazioni complementari sulle competenze professionali dei candidati;
- b. i poteri di indagine sulle procedure nazionali di selezione
- c. l'audizione diretta dei candidati
- d. i giudizi di idoneità

a. Il potere di acquisizione di informazioni complementari trova fondamento nella stessa dec. 124/2010 al punto 6. Pur trattandosi di un potere facoltativo - come d'altra parte la maggior parte degli altri poteri istruttori, con la sola eccezione dell'audizione diretta dei candidati di prima nomina - il comitato non pare essersi risparmiato nel suo esercizio.

Il giudice Lord Baron Mance, membro del comitato, chiarisce come per “informazioni complementari” debbano intendersi «tutti i materiali, in forma

scritta, nei quali rientrano le pubblicazioni e i testi di tipo giuridico ad opera del candidato<sup>105</sup>». In concreto, il comitato non si ferma ad analizzare i dossier presentatigli dai governi degli Stati membri ed allegati alla candidatura: ma si spinge oltre: cerca di acquisire informazioni dirette, utilizzando metri di valutazione uniformi per tutti gli Stati membri.

Tuttavia, nel secondo report di attività, il comitato si prodiga nel chiarire come la richiesta e la valutazione di pubblicazioni scientifiche non possa, in alcun modo, tradursi nel privilegiare, in concreto, un determinato profilo professionale (quale, in questo caso quello accademico). Una volta che sussista un'espressione pubblica del candidato, il comitato ritiene semplicemente necessario averne conoscenza al fine produrre un giudizio quanto più completo ed esaustivo<sup>106</sup>.

b. I poteri di indagine sulle procedure nazionali di selezione si sostanziano, d'altra parte, in una serie di interrogazioni che il comitato dirige ai governi degli Stati membri al fine di verificare l'effettivo rispetto, a livello interno, dei requisiti di indipendenza e professionalità richiesti per accedere alle cariche. In particolare, dal report di attività del comitato si evince come quest'ultimo interroghi i governi sull'effettiva adozione di procedure trasparenti ed obiettive, in grado di garantire l'effettiva professionalità dei candidati e, tramite questa, l'indipendenza delle candidature. Per la prima volta, dunque, agli Stati viene richiesto di render conto delle modalità con quali essi hanno proceduto alle nomine: in particolare, se hanno effettuato una chiamata pubblica o un bando pubblico; ovvero, se siano state create delle autonome commissioni di selezione incaricate di elaborare dei giudizi e dei pareri circa la qualità dei candidati.

L'esercizio di tale potere appare significativo un duplice punto di vista: da un lato, perché contribuisce ad approfondire la conoscenza dei candidati, rendendo più oggettiva e trasparente la selezione; dall'altro, perché stimola gli Stati membri ad adottare, già a livello interno, procedure interne più trasparenti e

---

<sup>105</sup> J. Mance, *The composition of the European Court of Justice*, cit., point 35.

<sup>106</sup> V. *supra* nota 2, part II, point 3.

maggiormente orientate alla formulazione di candidature adeguate agli standard qualitativi richiesti.

Anche con riferimento a tale potere istruttorio, all'interno del suo secondo report di attività, il comitato introduce alcuni chiarimenti: in particolare, il comitato afferma espressamente che il metodo di selezione adottato a livello nazionale non può, in via di principio, arrecare pregiudizio al candidato: l'assenza, infatti, di procedure interne in grado di valutare in maniera indipendente ed obiettiva i meriti del candidato non può costituire, automaticamente, un limite per lo stesso: il candidato, infatti, non ha alcuna colpa per la negligenza del rispettivo ordinamento<sup>107</sup>.

c. Il potere di procedere all'audizione diretta dei candidati è, invece, dettagliatamente descritto al punto settimo della dec. 124/2010. Si tratta, certamente, di una ulteriore ed importante garanzia circa l'effettivo possesso dei requisiti professionali. Durante questo colloquio della durata di un'ora - colloquio previsto in termini obbligatori per i candidati di prima nomina - il candidato è invitato a rispondere, in lingua inglese o francese, ad una serie di quesiti che riguardano le sue competenze, le sue esperienze professionali e, non in ultimo, le motivazioni che lo animano ad aspirare alla carica.

Come lo stesso comitato specifica, esso valuta il colloquio del candidato facendo riferimento agli stessi cinque criteri sulla base dei quali redige il giudizio di idoneità: possesso di adeguate capacità giuridiche (specie la conoscenza del diritto dell'Unione), adeguata esperienza professionale (non solo nel campo forense ma anche accademico), attitudine ad esercitare la funzione giudiziaria, adeguate garanzie di indipendenza e imparzialità, infine, conoscenze linguistiche e capacità ad operare in un contesto internazionale.

Tale potere istruttorio ha un'utilità particolarmente importante. Esso consente, infatti, da un lato, di conoscere personalmente il candidato prima della sua elezione e, dall'altro, di potergli porre, in un consesso terzo ed imparziale, questioni essenziali per indagare sulla sua idoneità alla carica. Si tratta di un

---

<sup>107</sup> *Ibidem*

istituto che richiama, seppur a grandi linee, la pratica delle *public hearings* statunitensi - le quali riguardano, com'è noto, i giudici della Corte Suprema americana -. Le differenze con queste ultime, tuttavia, sono notevoli: l'audizione dei candidati dinnanzi al comitato non è pubblica ma segreta; il Parlamento europeo - ovvero, l'istituzione a legittimazione democratica dell'Unione - non è direttamente coinvolta: quest'ultima, infatti, partecipa alla procedura limitandosi a scegliere uno dei membri del comitato e a ricevere, annualmente, il report di attività redatto dal Presidente dell'organo; infine, non sono previste, almeno, esplicitamente, indagini e quesiti circa la *judicial philosophy* dei candidati.

d. Infine, ultimo potere connesso alla tutela dell'indipendenza dei candidati è certamente quello connesso alla formulazione di un giudizio di "idoneità", ovvero, di "inidoneità" degli stessi al ruolo di giudice. Tale giudizio, reso possibile grazie agli elementi raccolti con l'attività appena descritta, è reso ed argomentato in base ai criteri di selezione che lo stesso comitato ha elaborato e definito all'interno del suo primo report di attività. Come si è appena accennato, i requisiti individuati dal comitato sono, in particolare, cinque: (i) il possesso di adeguate capacità giuridiche; (ii) l'esser titolari di una sufficiente esperienza professionale; (iii) la dimostrazione di una spiccata attitudine ad esercitare la funzione giudiziaria; (iv) la capacità di offrire adeguate garanzie d'indipendenza ed imparzialità; (v) la padronanza di determinate conoscenze linguistiche insieme alla capacità di lavorare in un contesto internazionale ove sono rappresentate più tradizioni giuridiche<sup>108</sup>.

Con riferimento al primo criterio, il possesso di adeguate capacità giuridiche è accertato non solo tramite i documenti allegati alla candidatura, ma anche attraverso la lettura di alcuni scritti e pubblicazioni ad opera del candidato. Di particolare importanza è anche la considerazione del suo percorso professionale, il quale deve essere riconducibile alle professioni giurisdizionali, accademiche o amministrative di alto profilo. Di particolare rilevanza è il possesso di titoli

---

<sup>108</sup> Il comitato dedica tutta la terza, ed ultima parte, del primo report di attività a specificare nel dettaglio tutti i criteri indicati. V. *supra* nota 48.

universitari superiori come, ad esempio, il possesso del titolo di dottore di ricerca (non a caso, bel il 50% del giudici della Corte ed il è in possesso di tale titolo) e l'esercizio di attività di studio e formazione all'interno di società scientifiche consacrate allo studio del diritto. Infine, il comitato sottolinea esplicitamente come la conoscenza del diritto dell'Unione - e del suo impatto a livello interno - costituisca un elemento centrale nella valutazione positiva del candidato.

Il secondo requisito – ovvero la sufficiente, e pregressa, esperienza professionale – impone di verificare - salvo che il candidato non dimostri delle capacità giuridiche eccezionali - che il comitato abbia alle spalle una durata minima di esperienza professionale, e precisamente di vent'anni per assolvere le funzioni di giudice o avvocato generale presso la Corte di giustizia e di dodici - quindici anni per assolvere le medesime funzioni a servizio del Tribunale. Il comitato specifica di non favorire alcun percorso professionale particolare: oltre alla carriera giurisdizionale è, infatti, ben considerata anche quella forense, accademica o di servizio presso pubbliche amministrazioni.

Il terzo elemento oggetto di indagine consiste nell'attitudine a svolgere la professione giudiziaria. Quest'ultima, chiarisce il comitato, consiste nella capacità non solo di inquadrare delle questioni dal punto di vista teorico, ma anche di riflettere su quella che è la loro implicazione pratica. Il comitato valuta, dunque, la capacità del candidato a far fronte a delle circostanze ed esigenze contingenti, dando delle risposte chiare e precise.

Il quarto criterio, come già accennato, consiste proprio nella garanzia d'indipendenza e imparzialità dei candidati: requisito, d'altra parte, già sancito all'interno degli art. 253 e 254 del TFUE. Il comitato valuta questo delicato elemento tenendo sì conto dei dati desumibili dal dossier che accompagna la candidatura, ma, soprattutto, delle dichiarazioni fatte dal candidato durante la sua audizione. Si tratta, certamente, del criterio di selezione che più di tutti esplicita il legame tra l'attività del comitato e il suo ruolo di “garante” dell'indipendenza e legittimazione della Corte di giustizia.

Infine, quinto, ed ultimo, criterio di selezione è la conoscenza di più lingue

ufficiali dell'Unione europea e l'attitudine a lavorare in un ambiente internazionale. Per apprezzare il possesso di tali attitudini e capacità, oltre alle informazioni desumibili dall'audizione del candidato - che, come si è descritto in dettaglio sopra, avviene in lingua inglese e/o francese - il comitato può prendere in considerazione la pubblicazione di scritti in una lingua diversa dalla sua lingua madre o anche la sua partecipazione ai lavori all'interno di organizzazioni internazionali o a incontri o seminari di carattere internazionale.

Sebbene alcuni criteri di selezione quali quelli relativi all'indipendenza, alla professionalità dei candidati palesino più degli altri la funzione di garanzia svolta dal comitato, nel complesso, tutti gli esposti criteri possono considerarsi legati da una comune *ratio*: sottoporre i candidati ad una valutazione tecnica ed oggettiva, che prediliga le capacità e le attitudini professionali dei candidati. Un procedimento valutativo che sia in grado di escludere “in radice” la minima rilevanza di variabili “politiche”: variabili che, nelle prassi di nomina antecedenti al Trattato di Lisbona, avevano un eccessivo margine di rilevanza.

La funzione di garanzia svolta dal comitato non può, tuttavia, essere compiutamente e autorevolmente apprezzata se non attentamente misurata alla luce dell'impatto concreto delle sue decisioni.

In base, infatti, a quanto indicato al punto n.8, parte seconda, della dec. 124/2010, i giudizi resi da parte del comitato «sono trasmessi ai rappresentanti dei Governi degli Stati membri». Come si analizzerà, nel dettaglio, all'interno del paragrafo successivo, dedicato al tema della trasparenza, tale disposizione è stata dal comitato interpretata restrittivamente: ammettendo la trasmissione del parere “solo” ed “esclusivamente” ai rappresentanti di quei governi che hanno proposto la candidatura sulla quale il giudizio è reso. Inoltre, i pareri non sono formalmente vincolanti: dall'interpretazione delle norme del TUE - artt.254 e 255 – infatti risulta evidente che, nonostante il giudizio negativo del comitato, il Consiglio possa comunque, all'unanimità, approvare qualsiasi candidatura.

Tuttavia, come è stato in più occasioni rimarcato, tali limiti formali perdono, nella “pratica”, la loro rilevanza. Nonostante, infatti, la mancata pubblicità dei giudizi e la loro non astratta e formale vincolatività nei confronti degli Stati membri proponenti, le prassi di nomina degli ultimi anni hanno dimostrato come i giudizi del comitato siano in grado di influire notevolmente sulle operazioni di nomina.

Ad oggi il Comitato ha reso 65 giudizi<sup>109</sup> (complessivamente per la Corte di giustizia e per il Tribunale), 29 su delle nomina per un primo mandato, 36 per delle nomina di rinnovo. I giudizi sfavorevoli sono stati, sinora, 7, tutti su delle nuove candidature, per un totale del 24% di pareri sfavorevoli.

Quel che più rileva, tuttavia, è che tutti i pareri resi dal comitato, qualsiasi sia stato il loro contenuto, sono stati seguiti da parte dei governi degli Stati membri.

Alla luce di tali considerazioni, non è fuori luogo ritenere che i giudizi del comitato abbiano, in realtà, una forza comparabile a quella dei “pareri conformi”<sup>110</sup>. A dispetto del parere negativo del comitato, infatti, i governi degli Stati membri potrebbero, all’unanimità, procedere comunque all’elezione del candidato: tuttavia, non si è, per l’appunto, mai pervenuti a un esito simile. Più frequentemente, i governi degli Stati membri, confrontandosi con un giudizio negativo, hanno proceduto direttamente a ritirare la nomina ed a formularne una nuova e diversa: il rischio, difatti, di scontrarsi con il mancato raggiungimento del consenso all’interno del Consiglio - e con il relativo imbarazzo politico - è stato, sinora, ampiamente ritenuto “evitabile”. D’altra parte, disattendere un giudizio negativo del comitato, significherebbe contraddire la stessa *ratio* alla base della sua

---

<sup>109</sup> Questi dati (i più aggiornati alla data di novembre 2013), sono stati pubblicizzati dal Presidente del Comitato Sauvé nel paper presentato alla conferenza su “*Selecting Europe’s Judges: a critical appraisal of appointment process to the European Courts*, College d’Europe, Bruges, Belgium, November 4, 2013”. La pubblicazione immediatamente precedente risale al Secondo report di attività del comitato “*Deuxieme rapport d’Activité du Comité prévu à l’article 255 du TFUE*, Bruxelles, le 28 janvier 2013, 5405/13, part I, point 1.

<sup>110</sup> In questo senso si è, ad esempio, pronunciato lo stesso Presidente del comitato Jean Marc Sauvé nel contesto della conferenza su *Selecting Europe’s Judges*, cit.



creazione - avvenuta, inoltre, tramite una scelta unanime – ovvero, quella di essere una *quality assurance* circa a professionalità e l'adeguatezza di candidati<sup>111</sup>.

#### **1.4. Brevi considerazioni conclusive. Indipendenza del giudice europeo: verso un modello comune di garanzie.**

In conclusione, le recenti modifiche introdotte con il trattato di Lisbona, specie tramite la creazione del comitato di selezione *ex art.255* TFUE, incidono significativamente, ed in termini positivi, sulle tutele preposte all'indipendenza personale dei candidati: ovvero, alla professionalità ed alla qualità delle candidature. Assicurare il possesso di tali tipi di requisiti costituisce un forte antidoto all'influenza di criteri di selezione di diversa natura e finalità quali quelli, in primo luogo, di natura politica. Occorre, tuttavia, sottolineare come pochi passi in avanti siano stati fatti con riferimento all'incremento delle tutele poste a salvaguardia dell'indipendenza di tipo istituzionale. Le istituzioni chiamate non solo a proporre, ma anche ad approvare, le candidature sono ancora solo ed esclusivamente i governi degli Stati membri. Il comitato, infatti, non si sostituisce agli Stati né nella presentazione delle candidature, né nella deliberazione finale. Nessun coinvolgimento significativo delle istituzioni democratiche dell'Unione è stato, infine, ancora previsto.

Nonostante tali limiti, si può individuare l'emergere di un “modello europeo” di tutele a sostegno dell'indipendenza dei giudici. Tale volontà si è manifestata espressamente, nell'ambito del Consiglio d'Europa, tramite la raccomandazione CM/Rec 12/2010 su “*Independence, Efficiency and Role of Judges*”. Non allo stesso modo all'interno dell'Unione, tuttavia, la creazione nel 2002 della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) costituisce un significativo passo

---

<sup>111</sup> In questo senso si pronuncia il giudice Mance in Peri A., *La selezione dei giudici della Corte di giustizia e del Tribunale dell'Unione*. cit.

in avanti in questa direzione, così come lo è la creazione del nuovo comitato 255 TFUE e la sua attività. In particolare, tramite l'esercizio dei suoi poteri istruttori e la pubblicizzazione dei criteri di selezione, quest'ultimo è in grado di segnalare a tutti gli Stati membri alcune “*best practices*” che sono suscettibili ad avere una applicazione uniforme anche all'interno degli ordinamenti nazionali.

Infine, occorre certamente mettere in relazione l'attenzione che le istituzioni europee dedicano ai temi dell'indipendenza della magistratura con lo sviluppo di quella che è stata definita la “tutela multilivello dei diritti”. Tale chiave di lettura, secondo Montanari <sup>112</sup> costituisce oggi il modo più corretto per rapportarsi con le indicazioni che emergono dai documenti europei e dalla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo.

## **2. Principio di “trasparenza” e procedure di selezione.**

Dimostrate le implicazioni che le nuove norme in materia di selezione dei giudici hanno non solo sulla tutela procedurale, ma anche sostanziale, dell'indipendenza della Corte di giustizia, appare altrettanto importante, al fine di proseguire nell'iter argomentativo, verificare come esse si collochino con riferimento ad un altro importante principio: quello della “trasparenza”.

Negli ultimi anni, parallelamente al dibattito circa il c.d. *deficit* democratico delle istituzioni dell'Unione, la necessità di assegnare una specifica tutela al principio della trasparenza è emersa da numerosi studi e dibattiti. Questi ultimi, sono, infine, sfociati nella scelta di elevare la cosiddetta “*freedom of information*” a diritto fondamentale, garantito dalla Carta di diritti fondamentali dell'Unione europea all'art.11. D'altra parte, anche all'interno dell'Unione il bisogno di iniettare

---

<sup>112</sup> Cfr. sul punto L. Montanari, *L'indipendenza della Magistratura in Europa* cit., in R. Toniatti, M. Magrassi, cur., *Magistratura, giurisdizione ed equilibri istituzionali*. cit., 106.

apertura e trasparenza nell'amministrazione pubblica veniva storicamente legato alla questione della legittimità di queste stesse istituzioni giurisdizionali<sup>113</sup>.

Ciò posto, prima di passare ad analizzare come il principio della trasparenza si articoli con riferimento alle procedure di selezione, appare necessaria una breve premessa volta ad individuare, da un lato, i contenuti ed i fondamenti del diritto alla "trasparenza" all'interno del diritto dell'Unione e, dall'altro, i profili che la differenziano rispetto al principio della cosiddetta "openness".

## **2.1. I principi di "apertura" e "trasparenza" all'interno dell'Unione: contenuti, fondamenti e differenze.**

Il principio della trasparenza ha cominciato a ricevere una prima forma di riconoscimento e di tutela tramite la giurisprudenza della Corte di giustizia la quale, sin dagli anni sessanta, ha riconosciuto il "diritto di accesso" ai documenti quale semplice corollario al generale "diritto di difesa" procedurale nell'ambito del *competition law*. A dare fondamento normativo a tale principio è stato, invece, solo il Trattato di Amsterdam, grazie al quale, l'art.255 del Trattato della Comunità europea prevede, al primo comma, che:

«qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione [...]».

Tale diritto fu attuato tramite il noto reg. 1049/2001 relativo all'«accesso del pubblico ai documenti del Parlamento, della Commissione e del Consiglio» e, successivamente, interpretato dalle decisioni della Corte di giustizia.

Un contributo decisivo nell'evoluzione del principio di trasparenza è, tuttavia, da ricondurre all'adozione del Libro bianco sulla *Governance* nel 2001<sup>114</sup>. In tale sede, per l'appunto, il principio di trasparenza viene espressamente invocato quale

---

<sup>113</sup> A. Alemanno, O. Stefan, *Openness at the Court of Justice of the EU. Toppling a Taboo*, cit.

<sup>114</sup> La *Governance* Europea — Un libro bianco. COM(2001) 428 def./2. (2001/c 287/01)

mezzo per raggiungere una completa “apertura” (*openness*) dell’attività amministrativa. Lo stesso libro bianco (parte I, paragrafo 2), nel fornire una definizione di “apertura”, afferma che:

«le istituzioni devono operare in modo più aperto: assieme agli Stati membri, devono adoperarsi attivamente per spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico, che cosa fa l’Unione europea e in che consistono le decisioni che essa adotta. Questo principio riveste particolare importanza se si vuole accrescere la fiducia dei cittadini in istituzioni complesse».

L’attuazione di tale principio, insieme a quelli della partecipazione, dell’efficienza, della responsabilità e della coerenza, costituirebbe, a parere del Consiglio, la sola strada per giungere efficacemente ad una “*governance* più democratica”.

In tale quadro, in base a quanto efficacemente argomentato e sostenuto da Alberto Alemanno, il principio di trasparenza diviene una delle componenti principali, quasi presupposto “ontologico”, di un ulteriore e, dunque, più ampio principio: quello, per l’appunto, della già citata “*openness*”, la cui *ratio*, sempre secondo lo studioso, è chiaramente quella di incrementare la legittimità dell’azione amministrativa e politica dell’Unione<sup>115</sup>.

Tale evoluzione del significato e della portata del principio della trasparenza si traduce nel nuovo art.1(2) TUE, così come modificato dal Trattato di Lisbona, il quale, affermando che «le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini» attribuisce un valore non più e non solo evocativo ma pienamente *prescrittivo* al principio dell’apertura - e, di conseguenza, alla trasparenza che, come è evidente, ne costituisce una delle principali componenti - .

Tale importante disposizione è, inoltre, da leggere in combinato disposto con l’art.15(1) TFUE, il quale prevede che «al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli

---

<sup>115</sup> A. Alemanno, *Unpacking the Principle of Openness in EU law, Transparency, Participation and Democracy*, European Law Review, forthcoming (2014), 6. [http:// papers. ssrn. com /sol3 / papers. cfm? Abstract \\_ id = 2303644](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?Abstract_id=2303644).

organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile». Tale norma determina conseguenze persino più rilevanti rispetto a quelle anzidette: il nuovo articolo 15 TFUE, infatti, oltre a ribadire la natura prescrittiva del principio di trasparenza<sup>116</sup> ne estende l'ambito di applicazione a tutte le istituzioni dell'Unione (diversamente dal vecchio art.255 TCE il quale coinvolgeva solo il Parlamento, il Consiglio e la Commissione). Inoltre, grazie all'art. 15 TUE si può ritenere superata persino la distinzione tra “atti amministrativi” e “atti non amministrativi” - soltanto i primi, infatti, erano secondo il pregresso orientamento soggetti all'obbligo della trasparenza - in quanto, ad oggi, *tutti gli atti*, di *tutte le istituzioni* ed amministrazioni dell'Unione sono chiamati a rispondere a dei minimi standard di trasparenza.

In seguito, dunque, al Trattato di Lisbona e, in particolare, all'adozione degli articoli 15 TFUE e 11 del TUE<sup>117</sup> non è più possibile eguagliare il principio di “apertura” a quello di “trasparenza”: la seconda - la quale si concretizza principalmente del diritto di accesso agli atti - infatti, costituisce solo una parte dei significati riconducibili alla prima: la quale, oltre alla trasparenza, include anche il principio della cosiddetta “partecipazione” ai processi decisionali.

Le disposizioni anzidette non forniscono, tuttavia, alcuna valida definizione sostanziale dei due principi. Ad aiutarci a ricostruire il contenuto, almeno del principio di trasparenza, è invece l'articolo 15 par.3 del TUE, il quale a tal riguardo prevede che:

«qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto» e che «ciascuna istituzione, organo od organismo garantisce la trasparenza dei suoi lavori e definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti».

---

<sup>116</sup> La norma, difatti, nella versione inglese significativamente afferma “*the Union institutions, bodies, offices and agencies “shall” conduct their work as openly as possibly*”.

<sup>117</sup> Quest'ultimo articolo afferma «Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile».

Da tale norma è possibile desumere la necessità che il diritto di accesso agli atti si espliciti in procedimenti trasparenti: non solo in termini “passivi”, ovvero, dietro richiesta, ma anche in termini “attivi” quindi prima, durante e dopo la richiesta di accesso.

In ogni caso, il principio di trasparenza rimane comunemente inteso anche come obbligo di utilizzare un “linguaggio chiaro” e di corredare ogni genere di decisioni di un “adeguato apparato argomentativo”, presupposto, d’altra parte, indispensabile per porre le basi di una *Public Accountability* anche dei pubblici funzionari coinvolti nel procedimento.

## **2.2. La trasparenza nelle procedure di nomina: il “rapporto di attività” e le “dichiarazioni pubbliche” dei membri del comitato.**

Il principio della trasparenza, così come definito nel paragrafo precedente, non può che trovare applicazione anche con riferimento alle procedure di nomina dei giudici per la Corte di giustizia. Come, difatti, ribadito in precedenza, in seguito al Trattato di Lisbona, ed agli artt.11 TUE e 15 TFUE, il principio della trasparenza ha non solo pieno carattere prescrittivo, ma si applica anche agli atti ed ai procedimenti - in termini non solo passivi, ma anche attivi - di tutte le istituzioni e gli organi dell’Unione: compresi, certamente, sia la Corte giust., sia lo stesso comitato *ex art.255 TFUE*.

L’articolo 15 par.3 del TFUE afferma, per l’appunto, che non solo le “istituzioni” ma anche gli “organi” e gli “organismi” dell’Unione operano nel modo più trasparente ed a questi “organi” è certamente riconducibile il nuovo comitato indipendente di selezione. D’altra parte, non applicare al comitato le regole in materia di trasparenza si porrebbe in netto contrasto con la stessa *ratio* della sua creazione: il comitato, infatti, nasce al fine di dare risposta ad un crescente interesse - non solo dei cittadini ma anche degli altri Stati membri - verso “chi” siano i futuri giudici della Corte di giustizia e del Tribunale. E’ stato,

infatti, proprio a causa di tale consapevolezza che i Governi, all'unanimità, hanno scelto di cedere una parte del loro potere di nomina a favore di un comitato indipendente di selezione<sup>118</sup>.

Giova, a tal punto, analizzare gli unici due istituti che, al momento, vengono dal comitato stesso indicati quali efficaci strumenti posti a presidio della trasparenza all'interno delle procedure di selezione.

Il primo di questi è il report di attività del comitato. Quest'ultimo, in realtà, nasce come scelta, del tutto "discrezionale" dello stesso comitato 255, il quale, annualmente, lo presenta tramite il suo Presidente alla commissione "affari giuridici" del Parlamento europeo, a porte chiuse. Nonostante, infatti, né i Trattati, né la dec. 124/2010 sulle regole di funzionamento del comitato, abbiano previsto la necessità di tale adempimento, il 17 febbraio 2011 il Presidente del comitato, M. Jean-Marc Sauvé, trasmette, per la prima volta, al Parlamento europeo un documento, di circa nove pagine, in cui oltre a fare un breve bilancio dell'attività svolta, coglie l'occasione per rendere pubblici e trasparenti sia le "modalità" con le quali il comitato procede allo scrutinio, sia, soprattutto, i "criteri" che lo stesso utilizza per giudicare l'idoneità delle candidature. Un secondo report è stato pubblicato il 22 gennaio 2013, con una struttura e un impianto ancora più definiti e dettagliati.

Secondo strumento posto a tutela del principio di trasparenza sarebbero, invece, le pubblicazioni e gli interventi pubblici dei singoli membri del comitato. Questi ultimi, in particolare, sono vincolati a comunicare al comitato qualsiasi tipo di pubblicazione, o dichiarazione, che essi rilascino in merito all'attività dell'organo di selezione. L'elenco delle pubblicazioni viene, infatti, annualmente pubblicato in appendice allo stesso report di attività. Tra le pubblicazioni più importanti si evidenziano, in particolare, quelle dello stesso presidente Jean Marc Sauvé e quelle del giudice della Corte Suprema inglese, Lord Baron Jonathan

---

<sup>118</sup> Cfr sul punto, A. Peri, *La selezione dei giudici della Corte di giustizia e del Tribunale dell'Unione*. cit.,18.

Mance. Il comitato, tuttavia, si prodiga a precisare, come le affermazioni dei singoli membri non impegnino in alcun modo il comitato di selezione: pur essendo richiamate, in appendice, ai singoli report di attività.

A giudizio dello stesso Presidente del comitato, le esigenze e gli adempimenti collegati al dovere di trasparenza sono adeguatamente e pienamente assicurati tramite tali due strumenti.

Di uguale parere non è, tuttavia, autorevole dottrina<sup>119</sup> alla quale si ritiene di aderire. Nonostante, difatti, il lodevole *commitment* dimostrato alla sua importante funzione di garanzia, il comitato non sembra rispondere adeguatamente alle esigenze richieste da una piena attuazione del principio di trasparenza. Si aderisce, difatti, pienamente a quella parte della dottrina che non condivide il giudizio del Presidente Sauvé e che, di conseguenza, non ritiene sufficienti né la pubblicazione del report – o, almeno, con le sue presenti fattezze – né le dichiarazioni spontanee rese da parte dei singoli membri del comitato. Queste ultime, infatti, esprimono solo un giudizio di idoneità in “astratto” sulle candidature, non soffermandosi per nulla sul giudizio di idoneità “concreta” dei singoli candidati.

Più in particolare, si ritiene che tali strumenti non siano in grado di rispondere pienamente alle esigenze richieste dal principio di trasparenza per i seguenti motivi.

Per quanto riguarda il report di attività, tale documento, reso pubblico e liberamente scaricabile dal sito del Consiglio<sup>120</sup> pare, a ben guardare, più che un convinto tentativo di assecondare il principio di trasparenza, un’occasione per argomentare e giustificare tutti i casi in cui il comitato decide di derogarvi. Se, infatti, il report apparentemente si presenti come un bilancio di attività, teso a pubblicizzare i contenuti e l’importanza della funzione svolta da parte del comitato, esso in realtà pare più orientato a proteggere l’organo di selezione da tutte le possibili censure che potrebbero essergli mosse. Ci si riferisce, in particolare, al paragrafo 4 della parte I del primo rapporto in cui, richiamando

---

<sup>119</sup> Cfr. ampiamente sul punto, A. Alemanno, *Unpacking the Principle of Openness in EU law, Transparency, Participation and Democracy*, cit.

<sup>120</sup> [www.consilium.europa.eu/uedocs/.../135041.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/.../135041.pdf)



quanto affermato al paragrafo primo, si argomentano, nel dettaglio, i motivi a sostegno della scelta di *non* rendere pubblici i giudizi di idoneità sui candidati; ovvero, con riferimento al secondo report di attività, alle ipotesi in cui il comitato sembra sminuire il peso dei suoi poteri istruttori nei confronti delle procedure nazionali di selezione, chiarendo, da un lato, come il potere di decidere sulle procedure nazionali permanga in capo agli Stati e, dall'altro, come la negligenza di uno stato membro non possa, in alcun modo pregiudicare i singoli candidati. In conclusione, sembra probabile che il comitato ricorra al report di attività perché animato dalla lucida consapevolezza che il comitato 255 non sia pienamente e pacificamente legittimato a svolgere il suo compito. Come, infatti, si avrà modo di verificare nei paragrafi successivi, specie quello legato ai rapporti tra procedure di selezione e principi democratici, il problema *deficit* di legittimazione non riguarda solo la Corte di giustizia ma anche, per taluni aspetti, lo stesso comitato di selezione: il quale, per l'appunto, in concreto non svolge un ruolo esclusivamente tecnico e procedurale, così sentendo la necessità di giustificare e render conto della sua attività tramite il report.

Per quanto riguarda, invece, le dichiarazioni provenienti dai membri del comitato, esse sono, per l'appunto, solo “spontanee” dunque affatto in grado di adempiere all'obbligo di trasparenza con continuità. Inoltre, come accennato precedentemente, esse non vincolano affatto l'organo di selezione, dunque possono astrattamente contenere informazioni o giudizi che esulano dall'esatto ragionamento seguito dal comitato nella sua attività.

### **2.3. La segretezza dei giudizi del comitato 255 TFUE: un giusto punto di incontro tra tutela della trasparenza e *privacy*?**

In base al punto ottavo parte seconda delle regole sul funzionamento del comitato<sup>121</sup> *«l'avis rendu par le comité est motivé. La motivation énoncé les raison essentielle*

---

<sup>121</sup> Dec. 124/2010.

*sur lesquelles le comité a fondé son avis*». Di conseguenza, è tramite una decisione del Consiglio che si prevede l'obbligo per il comitato, di corredare i propri pareri sui candidati con dei giudizi "motivati". Tale obbligo di motivazione è perfettamente in linea con l'articolo 41 par.2 lett. c) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione: la quale, trattando del diritto ad una buona amministrazione prevede «l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni». Tuttavia, la presenza della motivazione risponde, soprattutto, alle garanzie richieste dal principio di trasparenza il quale ha, come accennato in precedenza, tra i suoi principali, ed indiscussi, contenuti proprio la presenza di decisioni supportate da un adeguato apparato motivazionale.

Sul piano formale nulla osta, dunque, alla tutela del principio di trasparenza. Sennonché, una volta iniziata la sua attività, il comitato decide di elaborare per iscritto tali giudizi ma di limitarsi - in base ad una interpretazione di tipo restrittivo del punto 8 parte seconda della decisione 124/2010 - a trasmetterli ai «soli rappresentanti dei governi degli Stati membri». I giudizi del comitato, di conseguenza, non sono per nulla oggetto di pubblicazione o di diffusione: né a favore delle istituzioni europee, né a favore degli Stati, né a favore dei cittadini dell'Unione.

Tale scelta solleva numerosi e importanti quesiti, specie in rapporto al principio di trasparenza a cui, come si è avuto modo di sottolineare, anche il comitato è formalmente tenuto. In particolare, ci si chiede:

(i) Perché imporre l'obbligo di motivazione scritta, se poi quest'ultima non viene messa a conoscenza di tutti i soggetti che potrebbero, sulla base della stessa, avere interesse ad esercitare un controllo sull'attività del comitato? O forse, non sono da considerare soggetti interessati, oltre ai Governi degli Stati proponenti, anche gli altri Stati membri - non autori della nomina - nonché tutti i cittadini europei?

(ii) In base a quale ragione il comitato dovrebbe scegliere, senza esservi tenuto, di pubblicare un report sull'attività svolta se poi non lo estende anche ai giudizi sull'idoneità dei candidati, oggetto principale della sua attività?

(iii) Per quali motivi alla pubblicità “iniziale” delle candidature - si ha modo, difatti, di possedere diffuse notizie sulle generalità dei candidati proposti - non dovrebbe anche corrispondere una pubblicità “intermedia” sul “merito” dei giudizi?

(iv) Inoltre, con quale legittimità il comitato questiona gli Stati membri sulla trasparenza delle procedure interne di selezione, se esso stesso manca di adempiervi?

(v) Infine, come si concilia la mancata pubblicazione dei giudizi con la stessa *ratio* della creazione del comitato? Non nasce forse quest’ultimo quale strumento per accrescere la trasparenza delle procedure e assicurare così la qualità professionale delle candidature? Come è possibile monitorare il rispetto ed il raggiungimento di tali nobili finalità senza la possibilità di poter conoscere e valutare l’oggetto principale della sua attività? Ovvero, gli stessi giudizi di idoneità?

Come si è avuto modo di sottolineare nei capitoli precedenti (vedi cap. I, par. 4.3 lett. d) i giudizi di adeguatezza vengono redatti sulla base delle informazioni raccolte dal comitato, in via diretta tramite l’audizione personale dei candidati, in via indiretta tramite i documenti e le informazioni raccolte sia sul candidato, sia sulle procedure nazionali di selezione. Come lo stesso comitato spiega nel suo primo report di attività, i giudizi:

«dopo una ricostruzione delle differenti tappe dell’attività istruttoria, esplicitano i motivi che giustificano il loro esito: favorevole o non favorevole. Giudizi che si assegnano in base alle capacità giuridiche del candidato, alla sua esperienza professionale, alla sua attitudine ad esercitare le funzioni di giudice con indipendenza ed imparzialità, alle sue conoscenze linguistiche e alla sua attitudine a lavorare in un ambiente internazionale»<sup>122</sup>.

Sempre tramite il report di attività, alla parte II, punto 4, rubricata “*Motivation et communication des avis du comité*”, è possibile venire a conoscenza anche delle specifiche ragioni a sostegno della “segretezza” dei giudizi. In particolare, dal

---

<sup>122</sup> V. *supra* nota 48, part. II, point 4.

report è possibile cogliere quattro ordini di argomenti: due di natura “normativa”, altri due, invece, di *policy*.

Il primo argomento, di natura “normativo - letterale”, si basa sull’interpretazione in combinato disposto dei punti 8 e 5 della dec. 124/2010 sul funzionamento del comitato. In particolare, il comitato ha ritenuto che le frasi «le deliberazioni del comitato hanno luogo a porte chiuse» e «il giudizio del comitato è trasmesso ai rappresentanti dei governi degli Stati membri» si oppongano di per sé alla pubblicazione dei giudizi sull’idoneità dei candidati.

Tale argomento si presta, in realtà, a diverse critiche: la principale di queste è, certamente, legata alla circostanza per cui, mancando una legge di interpretazione autentica della norma, non si comprende come si possa, *a contrario*, escludersi in via assoluta la trasmissione dei giudizi anche a soggetti “diversi” dai governi degli Stati membri proponenti. La pubblicità dei giudizi non può, infatti, in alcun modo ritenersi presuntivamente esclusa da tali disposizioni, mancando una esplicita disposizione che limiti la trasmissione dei giudizi “esclusivamente” agli Stati membri proponenti.

Di maggiore peso risulta, invece, il secondo argomento: quest’ultimo, in particolare, si fonda, sull’interpretazione dei regolamenti 1049/2001 e 45/2001.

In particolare, il comitato si sofferma su due ordini di questioni:

La prima questione è legata all’art.4 par.1 del reg. 1049/2001, il quale è dedicato alla tutela del diritto d’accesso ai documenti. In particolare, la pubblicazione dei giudizi di idoneità minerebbe, a parere del comitato, irrimediabilmente alla protezione della “*privacy*” e della “integrità” dell’individuo rientrando, in tale modo, in quelle stesse “deroghe” al diritto di accesso indicate allo stesso articolo 4 par.1.

Il secondo ostacolo normativo alla pubblicazione dei giudizi deriverebbe, invece, dall’art.6 par.1 del reg. 45/2001, sulla protezione dei dati personali. Con riferimento a tale disposizione, il comitato invece argomenta che la pubblicazione dei giudizi potrebbe costituire, oltre ad una violazione della privacy, un trattamento dei dati «per fini diversi ed ulteriori rispetto al motivo per cui essi

vengono raccolti» e, di conseguenza, costituire una utilizzazione “illegittima” degli stessi. D'altra parte, a parere del comitato, il trattamento dei dati relativi alla procedure di selezione avrebbe esclusivamente il seguente fine: aiutare gli Stati a prendere la decisione più corretta in merito alla nomina dei futuri giudici per la Corte di giustizia e per il Tribunale (conformemente agli articoli 253, 254 e 255 del TFUE) e tale finalità pare già pienamente assolta con la comunicazione dei giudizi ai singoli governi.

Infine, si argomenta che, in ogni caso, considerando i giudizi del comitato quali “documenti di terzi” ai sensi dell'art.4 par.4 del reg. 1049/2001, il Consiglio deve sempre consultare lo stesso comitato prima di procedere ad una eventuale comunicazione dei giudizi, a meno che non sia chiara l'ipotesi in cui il documento debba o non debba essere pubblicato.

Nello sviscerare ed analizzare i predetti argomenti, non si può, tuttavia, non tener conto di come a dare forza e vitalità agli stessi sia stato, in modo assai determinante, l'intervento della Corte di giustizia nell'importante sentenza *Bavarian Lager*<sup>123</sup>: decisione adottata proprio qualche mese prima la creazione dello stesso comitato.

Il caso concreto riguardava da decisione di escludere alcuni famosi prodotti bavaresi da tutti i pub inglesi. Tale decisione fu presa dal Consiglio a seguito di un incontro al quale ai rappresentanti bavaresi fu rifiutato l'accesso. Questi ultimi, di conseguenza, chiesero alla Commissione di rivelare i nomi dei soggetti partecipanti. La Commissione, in base ad una restrittiva interpretazione dell'art. 4 del reg. 45/01, il quale prevede che il Consiglio «debba rifiutare l'accesso ad un documento, se il suo disvelamento possa ledere la protezione della privacy e dell'integrità dell'individuo», rese pubblici tutti i documenti relativi al caso (incluso un *report* dettagliato del *meeting*) ma con la sola eccezione dei nominativi. Il garante europeo per la protezione dei dati personali (d'ora in poi EDPS) si schierò a favore del richiedente, giudicando la decisione della Commissione frutto di un'interpretazione troppo restrittiva del regolamento: a parere del garante

---

<sup>123</sup> Corte giust., sent. 29-06-2010, Causa C-28/08 P., cit.

L’“effettiva lesione” del diritto alla *privacy* rimaneva una condizione necessaria per poter negare il diritto ad accedere a dei documenti, anche se contenenti dei dati personali. I rappresentanti bavaresi agirono in giudizio di fronte al Tribunale il quale seguendo gli orientamenti del garante dichiarò accessibili gli atti. Tuttavia, in sede di riesame, la Corte di giustizia non fece altrimenti: essa, difatti, condizionò l’accesso ai documenti all’indicazione, da parte degli agenti, di una legittima giustificazione che dimostrasse la “necessità” del disvelamento. Invertendo, se così si può dire, l’onere della prova richiesto. Non avendo i bavaresi a ciò provveduto, la Corte si rifiutò di rendere pubblici i nomi e cognomi dei partecipanti all’incontro, considerando questi ultimi dati personali da proteggere ai sensi del già citato reg. 45/01. Lo stesso EDPS ha riconosciuto<sup>124</sup> la portata innovatrice di questa sentenza: capace di segnare una nuova era nella tutela dei dati personali e capace di imporre un ripensamento dei precedenti equilibri tra il principio di trasparenza e quello della privacy.

Nonostante tale secondo argomento trovi supporto in autorevole giurisprudenza di matrice comunitaria appare, ad ogni modo, passibile di importanti critiche. Ad una attenta lettura dell’articolo 8 lett. b) del regolamento 45/2001 ci si accorge, infatti, come esso ammetta la trasmissione dei dati sia se il destinatario dimostra la “necessità” di procedere alla trasmissione, sia “se non sussistano ragioni per presumere che possano subire *pregiudizio* interessi legittimi degli interessati”.

Se, dunque, la trasmissione dei dati personali è dal regolamento ammessa nei casi in cui non vi siano ragioni di ritenere che essa possa arrecare un qualche pregiudizio, perché allora escludere “in principio” la pubblicazione di “tutti” i giudizi, sia favorevoli, sia sfavorevoli? Non sussistono, al contrario, i margini per pubblicare almeno i giudizi favorevoli, i quali, certamente, non sono idonei ad arrecare alcun pregiudizio?

---

<sup>124</sup> *Review of relationship between transparency data protection more urgent after Court ruling on Bavarian Lager*, Press Release, Bruxelles 30/06/2010.

Passando, infine, agli argomenti di connotazione “politica”, anche in questo caso il comitato porta avanti un duplice ordine di argomenti.

In primo luogo, esso sottolinea come la pubblicazione dei giudizi potrebbe ledere gravemente la vita privata, la reputazione ed il prestigio dei candidati, nonché limitare la piena libertà di scelta degli Stati membri.

Con riferimento tale argomento si è, tuttavia, obiettato che la reputazione dei soggetti coinvolti sia già, in termini astratti, posta “in pericolo” dalla pubblicità “in principio” della stessa candidatura da parte dei governi. Inoltre, l’esito della candidatura è concretamente, ed inevitabilmente, reso pubblico tutte le volte in cui la nomina va, o meno, a buon fine.

Il secondo argomento di *policy*, strettamente legato al primo, si basa, invece, sulla convinzione che la pubblicazione dei giudizi possa essere un elemento capace di scoraggiare notevolmente l’afflusso di candidature: specie quelle di qualità.

Anche tale argomento presenta, tuttavia, dei limiti: è chiaro, infatti, come esso manchi di un fondamento empirico. Manca, infatti, qualsiasi prova di un nesso di causalità tra la pubblicazione dei giudizi e la diminuzione delle domande per aspirare alla carica. Inoltre, tale argomento non prende nemmeno in considerazione l’idea opposta: ovvero, la possibilità che proprio la stessa segretezza e la opacità delle procedure possa, in concreto, “scoraggiare” i futuri giudici dal presentare le proprie candidature<sup>125</sup>.

## **2.4. Brevi considerazioni conclusive.**

Alla luce delle indagini svolte, si è avuto modo di evidenziare come il principio della trasparenza sia ampiamente entrato - sia a livello normativo che giurisprudenziale - nel catalogo dei diritti fondamentali dell’Unione (artt. 11 TUE e

---

<sup>125</sup> Cfr. sul punto, A. Alemanno, *Unpacking the Principle of Openness in EU law, Transparency, Participation and Democracy*, cit.

15 TFUE). Inoltre, si è sottolineato come esso vincoli non solo le istituzioni, ma tutti gli organi e gli organismi comunitari dunque, di conseguenza, lo stesso comitato 255 TFUE. Nell'evidenziare le modalità attraverso le quali quest'ultimo, in particolare, adempie a tale principio si è, tuttavia, sottolineato come la pubblicazione del report di attività e le pubblicazioni rese da parte dei singoli membri del comitato non bastino a garantire con pienezza il principio di trasparenza: si ritiene, infatti, che la scelta di non pubblicizzare i giudizi di idoneità sia un impedimento decisivo alla piena ed effettiva tutela di tale diritto fondamentale. In particolare, si è avuto modo di argomentare come i quattro argomenti – normativi e di *policy* - che il comitato adduce a sostegno della segretezza dei giudizi siano abbastanza discutibili e confutabili. Il delicato equilibrio tra principio della trasparenza ed diritto alla *privacy* non risulta, infatti, presuntivamente leso dalla pubblicazione di tutti i giudizi, in tutte le circostanze: si è dimostrato, infatti, come esistano margini, sia normativi, sia di opportunità politica, per aprire le procedure di selezione sino a giungere ad una, seppur parziale, pubblicazione dei giudizi di idoneità.

Ciò posto, il tema del bilanciamento tra il principio di trasparenza e quello della protezione dei dati personali rimane certamente tra i più delicati: specie nel frangente delle procedure di nomina di soggetti che ricoprono posizioni apicali, come quelle nelle giurisdizioni superiori.

D'altra parte, con riferimento agli organi giudiziari il tema, è stato oggetto di ampi e particolari dibattiti: non solo all'interno dell'Unione ma anche all'interno di molti altri ordinamenti nazionali ed internazionali. In particolare, la dottrina si è, verosimilmente, interrogata sull'opportunità di un certo grado di "opacità delle procedure"<sup>126</sup>. A tale riflessione invece si sono, diversamente contrapposte le prassi, ampiamente diffuse nei paesi a tradizione anglosassone, delle audizioni pubbliche dei candidati – le c.d. *public hearings* – finalizzate a conoscere ed a rendere pubbliche le informazioni più dettagliate sulle capacità, attitudini e preferenze dei candidati.

---

<sup>126</sup> R. I. Pardo, *The utility of opacity in Judicial Selection*, cit.



Con riferimento all'attività del comitato 255 TFUE il tema assume, tuttavia, delle sfumature e delle implicazioni peculiari. La scelta di non pubblicare i giudizi sui candidati appare, per gli argomenti sopra indicati, in contrasto con lo stesso “ideale” che ha animato e giustificato la creazione di tale organo indipendente di selezione: ovvero quello di aprire e rendere trasparente il procedimento di nomina a favore di tutta la collettività. Non stupisce, dunque, come tale decisione si sia trovata in contrasto non solo con le opinioni del Tribunale espresse nel caso *Bavarian Lager*, in primo grado, e della Autorità europea garante dei dati personali (EDPS) ma, persino, con le richieste e le istanze portate avanti da diverse istituzioni europee, tra cui, *in primis*, lo stesso Parlamento.

### **3. La selezione dei giudici della Corte di giustizia alla luce dei principi democratici.**

Posta l'indiscussa necessità di garantire una Corte di giustizia indipendente ed altamente qualificata, selezionata tramite procedure trasparenti e pubbliche, che sappiano valorizzare esclusivamente i meriti professionali dei candidati, è emersa, in più occasioni, la richiesta di aprire le procedure di selezione, e la stessa composizione della Corte di giustizia, a considerazioni legate al principio democratico. Tale istanza è sostenuta da quella parte della dottrina<sup>127</sup> che, ponendosi tale quesito anche con riferimento alle altre corti sovranazionali ed internazionali, si è chiesta come esse possano giustificarsi con riferimento alle basilari premesse della “teoria democratica”.

Certamente, per molto tempo, la nomina dei giudici delle corti internazionali e sopranazionali è stata ritenuta questione riservata alla diplomazia: decisa a porte chiuse, e diretta dai governi nazionali. D'altra parte, tali corti si occupavano di materie “periferiche”, che poco incidevano sulla vita quotidiana.

---

<sup>127</sup> Cfr per tutti, A. V. Bogdandy, I. Venzke, *In whose name? An Investigation of International Courts' Public Authority and Its Democratic Justification*, cit.

Ad oggi la situazione si presenta in modo molto diverso: è ormai a tutti evidente come le corti internazionali e sovranazionali siano in grado di modellare efficacemente il mondo in cui i cittadini vivono<sup>128</sup>; e la Corte di Giustizia dell'Unione spicca in tal senso. Il crescente ruolo delle corti internazionali e sopranazionali richiede, dunque, di riflettere con particolare attenzione sulla legittimazione di tali corti, non meno della loro legittimazione “democratica”.

La questione, invero, è sorta anche con riferimento alle Corti supreme di carattere nazionale, ed anche in tale caso ha avuto origine dalla consapevolezza circa il ruolo fondamentale svolto da questi supremi organi giurisdizionali: spesso chiamati a dirimere questioni di ampio impatto, non solo strettamente giuridico.

Con riferimento alle Corti sovranazionali, la questione del legame con il principio democratico porta con sé, tuttavia, delle problematiche del tutto peculiari. Se, infatti, a livello interno, la risposta a tale quesito si è tradotta nella previsione di procedure di selezione che garantissero un determinato equilibrio, ed un certo coinvolgimento, di tutte le principali istituzioni dell'ordinamento di riferimento<sup>129</sup>, con riguardo alle Corti sovranazionali come la Corte giust. la questione relativa alla necessità di un fondamento democratico conduce, come si sottolineerà nel prosieguo, ad un ulteriore, e fondante, interrogativo: *“In whose name?”*. Ovvero, nel nome di “Chi” la Corte di giustizia esercita, o dovrebbe esercitare, la giurisdizione? Nel nome, in via indiretta, dei Governi degli Stati parte, oppure, in via diretta, nel nome degli stessi cittadini nel nuovo foro internazionale?

---

<sup>128</sup> A. V. Bogdandy, C. Krenn, *Why Only the Council of Europe Delivers What the TEU Suggest: A Comparative Analysis of the Appointment procedures in Light of Democratic Principles*, cit.

<sup>129</sup> In Italia, ad esempio, si è raggiunto il compromesso di far nominare un terzo dei membri della Corte costituzionale rispettivamente dal Presidente della Repubblica, dal Parlamento in seduta comune e, infine, dalle Alte magistrature ordinarie ed amministrative; in Germania i giudici della Corte costituzionale federale tedesca vengono eletti dalle due camere del Parlamento federale; in Francia i membri del Consiglio costituzionale sono nominati dalle tre più alte cariche dello Stato: Presidente della Repubblica, Presidente del Senato e Presidente dell'Assemblea Nazionale; negli Stati Uniti, infine, i giudici della Corte Suprema sono nominati dal Presidente con il consenso del Senato.

All'interno di questo paragrafo si affronterà, in primo luogo, il tema generale dei rapporti tra procedure di selezione dei giudici e principio democratico, per poi, successivamente verificare come esso si traduca nelle procedure di selezione dei giudici per la Corte di giustizia. In particolare, si analizzerà se, alla luce del Trattato di Lisbona, qualche passo in avanti si stia facendo, da un lato, con riferimento allo scrutinio pubblico delle candidature a livello interno e, dall'altro, se sia riscontrabile una qualche forma di coinvolgimento del Parlamento dell'Unione.

### **3.1. Perché la nomina dei giudici della Corte di giustizia dovrebbe essere interpretata alla luce dei principi democratici?**

L'analisi dei rapporti tra selezione dei giudici e principio democratico non può non partire dalla risoluzione di un quesito fondamentale: per quale ragione la nomina dei membri di un organo tecnico, che si presuppone e si desidera imparziale, dovrebbe preoccuparsi di essere conforme ai principi democratici?

Potrebbe, difatti, ritenersi che le procedure di nomina dei giudici per la Corte di giustizia siano delle mere regole di ordine tecnico: finalizzate esclusivamente a colmare le vacanze prodottesi all'interno della Corte con i migliori esperti del diritto. Di conseguenza, per giungere a tale obiettivo è necessario - e sufficiente - che le candidature siano sottoposte al vaglio di istituzioni specializzate - quali, ad esempio, delle commissioni di esperti - mentre sarebbe, al contrario, del tutto inadeguato sottoporle al processo democratico. Probabilmente, è anche alla luce di tali considerazioni che occorre leggere la creazione del comitato 255 TFUE: infatti, è proprio al fine – contrario - di “depoliticizzare” il processo di nomina, sottraendolo alla piena discrezionalità dei governi degli Stati membri, che si è deciso di affidare ad un organismo indipendente, composto da professionisti della carriera giudiziaria, il compito di effettuare lo *screening* delle candidature. Alla luce di tali considerazioni, perché, dunque, insistere sulla valorizzazione di un principio

– quello democratico – che il Trattato di Lisbona sembra volutamente abbandonare?

La risposta a tale quesito, in realtà, può essere data solo dopo l'analisi di due importanti questioni preliminari: da un lato, infatti, occorre verificare se il comitato 255 TFUE eserciti effettivamente un ruolo meramente tecnico; dall'altro, occorre accordarsi su cosa debba intendersi per "politicizzazione".

Con riferimento a primo aspetto, un'osservazione ravvicinata delle prassi di selezione mette necessariamente in discussione la natura meramente tecnica del ruolo del comitato. In particolare, osservando i criteri di selezione previsti da parte dei Trattati, ci si rende immediatamente conto di come essi siano vaghi ed indefiniti, insuscettibili, dunque, di una diretta applicazione. E' solo, infatti, grazie all'organo di selezione che si ha effettiva contezza di tali requisiti, in quanto, è solo quest'ultimo che ne ha precisato e definito i contenuti, spingendosi sino ad elaborarne di ulteriori<sup>130</sup>. Così è, in particolare, avvenuto negli ultimi due report di attività ove, come si è avuto modo di verificare ampiamente nei paragrafi precedenti, sono stati dettagliatamente esplicitati e descritti cinque criteri di selezione<sup>131</sup>.

Su queste basi si può senza dubbio sostenere che il comitato non si limiti a svolgere un compito meramente tecnico: semplicemente esecutivo di norme prestabilite, ma che partecipi attivamente al procedimento di produzione delle regole che disciplinano la selezione. I dubbi sulla mero tecnicismo dell'attività del comitato crescono se si approccia la relativa questione in termini comparati. Se, difatti, la selezione dei giudici è una procedura meramente tecnica, come ci si spiega che, nella maggioranza degli Stati membri, la nomina delle Corti Supreme nazionali prevede, invece, il coinvolgimento dei Parlamenti interni? A ben

---

<sup>130</sup> Rispetto, chiaramente, a quelli già indicati agli artt. 253 e 254 TFUE.

<sup>131</sup>I requisiti individuati sono: (i) il possesso di adeguate capacità giuridiche; (ii) l'esser titolari di una sufficiente esperienza professionale; (iii) la dimostrazione di una spiccata attitudine ad esercitare la funzione giudiziaria; (iv) la capacità di offrire adeguate garanzie d'indipendenza ed imparzialità; (v) la padronanza di determinate conoscenze linguistiche insieme alla capacità di lavorare in un contesto internazionale ove sono rappresentate più tradizioni giuridiche.

guardare, infatti, tale scelta rivela che la questione della selezione dei giudici, specie di quelli chiamati a sedere nelle Corti supreme, non sia affatto concepita come una semplice questione procedurale ma, al contrario, una questione di impatto – anche se non direttamente - politico. Medesimi ragionamenti sono, senza dubbio, vevoli con riferimento alla Corte di giustizia dell’Unione: le procedure di selezione costituiscono l’occasione per scegliere quale tipi di personalità dovranno far parte della Corte, decidendo sulle questioni più rilevanti. In particolare, tramite le procedure di selezione si ha l’opportunità di decidere quali *backgrounds* professionali privilegiare - accademico, forense, politico -, quale visione della professione prediligere - conservatrice, attivista - infine, se favorire un certo grado di diversità - di genere, etnica, culturale - nella composizione generale della Corte. In tale sede non si aspira a dare una risposta a tali singole questioni: non si mira, difatti, ad indicare - nel merito - quale *background*, visione professionale o equilibrio di rappresentanza debba essere previsto all’interno della Corte giust. (successivamente, si avrà modo di approfondire solo il delicato tema della *diversity*), ma si proporrà, piuttosto, un modo particolare di approcciarle. In particolare, si sostiene che la selezione dei giudici non sia da ritenersi una questione meramente procedurale ma, come lo stesso A. Von Bogdandy afferma, una questione di “*democratic politics*”<sup>132</sup>.

Passando, invece, alla seconda questione, ovvero, su quale sia l’esatto significato da assegnare al termine “politicizzazione”, risulta essenziale distinguerne un’accezione “negativa” da una “positiva”: se è, certamente, negativa una politicizzazione che si traduca nell’assoggettamento delle procedure di nomina ai meri “desiderata” dei governi, non lo è, allo stesso modo, una trasparente partecipazione dei cittadini alle procedure di selezione. Attenta dottrina, non a caso, sostiene che ciò di cui la Corte di giustizia ha bisogno «non è una procedura di selezione meno politica ma, piuttosto, più “democraticamente

---

<sup>132</sup> Cfr. sul punto, A. V. Bogdandy, C. Krenn, *Why Only the Council of Europe Delivers What the TEU Suggest: A Comparative Analysis of the Appointment procedures in Light of Democratic Principles*, cit.

politica”<sup>133</sup>». Ovvero, caratterizzata da una forma di politicizzazione che si basi sul concetto di trasparenza e di legittimazione democratica. Ciò non significa aspirare a delle procedure che riproducano il modello statunitense (tramite, ad esempio, l’elezione diretta dei candidati) il quale presenta esso stesso delle carenze e delle criticità - che non si intendono, certo, riprodurre - quanto, piuttosto, sostenere la partecipazione, diretta o indiretta, dei cittadini alle procedure di nomina delle cariche giudiziarie.

D’altra parte, non si può certamente ignorare il portato innovativo dei nuovi articoli da 9 a 12 del Trattato dell’Unione: queste norme, introdotte tramite il Trattato di Lisbona, sono norme ricognitive di un antico - ed animato - dibattito dottrinale in merito alla *governance* in ambito sovranazionale. Delineando, per la prima volta, i “principi democratici”, tali disposizioni sono vocate ad applicarsi a tutte le istituzioni dell’Unione: non soltanto a quelle politiche. Anche la Corte di giustizia, in quanto istituzione pubblica abilitata ad incidere nella vita dei cittadini deve possedere, dunque, una qualche forma di legittimazione democratica. Le procedure per la selezione dei suoi giudici sono certamente il momento in cui tale “debito” con il principio democratico deve saldarsi. Gli articoli del Trattato danno significative direttive con riferimento alla selezione dei giudici: in particolare, aiutano ad individuare “chi” dovrebbe essere il reale “sovrano” delle procedure di selezione.

La Corte di giustizia, a differenza delle Corti nazionali, non indica “in nome di chi” emette il suo giudizio: ogni sentenza di un giudice italiano, ad esempio, contiene in principio l’indicazione “In nome del popolo italiano”. Colmare tale lacuna è essenziale per sviluppare una forma di legittimazione democratica. Le Corti, difatti, non operano mai per se stesse, ma per servire una comunità: la quale dovrebbe essere coinvolta nelle procedure di selezione. La dottrina, consapevole di tale lacuna, ha concordato nell’individuare una nozione “autonoma” di legittimazione democratica all’interno dell’Unione, elaborazione che si è tradotta proprio nei contenuti degli articoli da 9 a 12 del TUE, i quali fondano

---

<sup>133</sup> *Ibidem*.

nell'individuo *rectius* nel “cittadino europeo” la legittimazione democratica dell'Unione.

Tuttavia, il concetto di cittadinanza non fa venir meno la seconda, più tradizionale, fonte di legittimazione dell'Unione: che è quella che direttamente deriva dagli Stati, fino ad un recente passato definiti “i padroni” dei Trattati. Risulta più preciso, difatti, ritenere che sussista un doppio canale di legittimazione democratica all'interno dell'Unione: quello che deriva, da un lato, direttamente dai cittadini - rappresentati all'interno del Parlamento europeo - e quello, dall'altro, dei governi, chiamati a rispondere delle loro decisioni di fronte ai Parlamenti nazionali. Di tali due fonti di legittimazione, se la seconda è stata ridimensionata - tramite, come si è più volte sottolineato, la creazione e l'opera del comitato - la prima, come si vedrà, non è stata, quasi per nulla, incentivata: sia a livello nazionale, sia a livello sovranazionale.

Nei successivi paragrafi si analizzerà quale sia lo stato della disciplina al riguardo: in particolare, partendo con le forme di scrutinio pubblico a livello interno, per poi proseguire con quelle previste a livello sovranazionale.

### **3.2. Lo scrutinio pubblico delle candidature a livello interno.**

Il Trattato di Lisbona non interviene sui Trattati istitutivi colmando quel vuoto di disciplina relativo alle procedure di nomina a livello nazionale: gli Stati membri, di conseguenza, sono, e rimangono, liberi di decidere autonomamente come disciplinare le procedure interne volte a formulare le candidature a giudice per la Corte di giustizia. Tale scelta ha, come è stato approfonditamente analizzato in precedenza (cap. I, par.2), determinato la presenza, all'interno dell'Unione, di “prassi” di selezione profondamente disomogenee.

Facendo uno sforzo di semplificazione si è, in particolare, sottolineato come accanto ad una piccola minoranza di ordinamenti che hanno adottato prassi di selezione caratterizzate dal coinvolgimento delle istituzioni parlamentari e,

persino, dei cittadini, la stragrande maggioranza degli Stati adotta, invece, prassi di selezione che prevedono l'esclusivo coinvolgimento dei Governi, in un contesto di quasi totale assenza di trasparenza e di pubblicità.

Per far fronte a tale problematica, il Trattato non introduce alcuna disposizione che possa in qualche modo orientare o influenzare gli Stati membri ad adottare delle "linee comuni" nelle procedure interne di selezione. Tuttavia, a fronte di tale carenza normativa il comitato 255 TFUE ha saputo incidere con particolare efficacia.

Al fine di garantire l'indipendenza e la qualità dei candidati - la quale, è posta certamente a rischio da procedure nazionali di nomina non trasparenti ed esclusivamente di matrice governativa - il comitato svolge, come è stato più volte sottolineato, approfondite indagini sulle procedure nazionali di selezione. In particolare, all'interno del suo report di attività, il comitato chiarisce come a fronte di ogni singola candidatura, il comitato:

*«asks for information on the national procedure that led to the candidate being selected, inviting the government to say inter alia whether there was a public call for applications, whether a national selection committee was set up and if so how the national selection committee was made up and what it recommended<sup>134</sup>».* Inoltre,

*«to support its assessment of the candidate's legal expertise, experience, suitability for the office of Judge, independence and impartiality, the panel may take into account the conditions under which the Member State concerned selected the candidate and, in particular, whether there is a national merit-based selection procedure and, if so, how it is organized (transparency and objectivity of the procedure, involvement of a national selection committee, composition of that committee, and so on). The panel may also take into account other selection procedures offering at least equivalent guarantees, such as choice of the candidate by a Member State's highest court».*

Il comitato, dunque, tra i suoi specifici poteri istruttori, interroga gli Stati membri circa l'effettuazione di "chiamate pubbliche" e la creazione di apposite "commissioni di selezione" e basa, inoltre, il suo giudizio di idoneità anche tenendo conto delle procedure nazionali utilizzate per giungere alla nomina.

---

<sup>134</sup> V. *supra* nota 48, part. II, point 3.



Nonostante, all'interno del secondo report di attività, il comitato tenga a sottolineare (parte II, par.3) come l'assenza di questi due requisiti – presenza di bandi pubblici e di commissioni di selezione - non determini, di per sé, l'emanazione di un giudizio “negativo” sulle candidature, è evidente come, sul piano concreto, tali specifiche richieste del comitato influenzino significativamente il comportamento degli Stati membri in questo frangente. In particolare, i poteri istruttori del comitato hanno spinto alcuni Stati membri a modificare procedure interne di nomina prevedendo varie forme di coinvolgimento dei cittadini: non solo tramite bandi pubblici per le candidature (Regno Unito) e coinvolgimento dei Parlamenti nazionali (Polonia), ma anche tramite la creazione di apposite commissioni di selezione (Gran Bretagna, Ungheria).

Molti Stati sono restii (vedi i casi di Italia, Germania e Svezia) a modificare le loro procedure interne di selezione: nonostante siano stati destinatari di diversi giudizi negativi da parte del comitato. Non resta, *de iure condendo*, che sperare che a questa opera di persuasione “politica” si aggiunga, al più presto, anche una previsione di carattere normativo, stavolta di carattere vincolante.

### **3.3. Il ruolo del Parlamento europeo.**

Come si è avuto modo di evidenziare nella ricostruzione storica delle proposte di riforma, l'istituzione europea che per prima sollevò l'esigenza di modificare il processo di selezione dei giudici della Corte di Giustizia, introducendo un valevole contributo delle istituzioni democratiche, fu lo stesso Parlamento Europeo. Quest'ultimo, in particolare, portò avanti significative richieste già a partire dai primi anni ottanta<sup>135</sup>. Nella bozza di Spinelli sul Trattato dell'Unione si richiedeva che i giudici della Corte di giustizia fossero scelti per metà dal

---

<sup>135</sup> Cfr., F.B. Jacobs, *Nominations and Appointments: an evolving EU model*, cit., 16.

Parlamento europeo e per metà dal Consiglio<sup>136</sup>. Successivamente, in vista della Conferenza intergovernativa (CIG) di Amsterdam del 1996 il Parlamento europeo emanò una Risoluzione<sup>137</sup> in cui, al punto 23, si suggeriva di implementare la trasparenza delle procedure di selezione, tramite una forma di coinvolgimento dello stesso Parlamento. Nel dettaglio, la proposta fu quella introdurre l'obbligatorietà del suo parere favorevole su tutte le nomine alla Corte di Giustizia e al Tribunale. Una volta introdotta tale genere di riforma, il Parlamento avrebbe, inoltre, svolto delle audizioni dei candidati - sul modello delle *public hearings* statunitensi - funzionali a indagare sulle capacità e sulla personalità del candidato. Come accennato in precedenza, la CIG non giunse a nessuna conclusione in merito alla proposta del Parlamento, sebbene in merito a questa presero invece espressa posizione sia la Corte di Giustizia, sia il Tribunale (entrambe nei loro rispettivi contributi destinati alla CIG del 1996<sup>138</sup>). E' interessante notare come le due corti reagirono alla proposta con enfasi molto diverse: la Corte di Giustizia si mostrò, ad esempio, radicalmente negativa. Nel paragrafo n.13 del suo report essa, difatti, ha affermato che un tal genere di riforma, volta ad introdurre l'audizione di ciascun candidato da parte di una commissione parlamentare, fosse "inaccettabile". L'argomento usato per sostenere tale tesi, fu che una procedura di siffatta natura avrebbe certamente pregiudicato l'indipendenza dei giudici, almeno così come tutelata dall'art. 6 CEDU. Il Tribunale adottò invece un approccio più aperto. Esso sottolineò come l'intervento del Parlamento nelle procedure di nomina fosse, in linea di principio, accettabile ma soltanto a patto che, da un lato, servisse solo a verificare il possesso dei requisiti previsti nel Trattato (*ex. art. 223 e 225*) e dall'altro, che fosse confinato solo alla fase iniziale delle nomine.

---

<sup>136</sup>Art. 30 par.2, *Draft treaty establishing the European Union*, in *Official Journal of the European Communities* No C 77, 14-02-84, 33.

<sup>137</sup> *Resolution on the functioning of the Treaty on European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference – Implementation and development of the Union*, A4-0102/1995, in *Official Journal of the European Communities*, No C 151, 19-06-95, 56, point 23 (ii).

<sup>138</sup>Court of Justice report of May 1995: "On certain aspects of the implementation of the Treaty on European Union". Contribution of 17 May 1995, by the Court of First Instance "with a view to the 1996 Intergovernmental Conference."

L'intervento del Parlamento, dunque, non avrebbe mai dovuto concretarsi in una valutazione del "modo" e della "qualità" con cui i giudici avevano sino a quel momento esercitato le loro funzioni.

Certamente erede di tale trascorso è l'attuale assenza, anche in seguito all'intervento del Trattato di Lisbona, di alcuna forma di intervento diretto del Parlamento europeo nelle procedure di selezione. Fanno eccezione a tale regola soltanto due previsioni: una di queste è contenuta nella dec. 125/2010 del Consiglio, l'altra, invece, ha fondamento in una iniziativa spontaneamente presa dallo stesso comitato 255 TFUE.

La prima forma di coinvolgimento del Parlamento consiste nella circostanza che un membro del comitato 255 debba proposto da parte del Parlamento europeo (dec. 125/2010, punto 2). L'attuale membro del comitato eletto dal Parlamento è Ana Palacio, unica personalità, non a caso, ad avere un trascorso di tipo politico e non giudiziario: in particolare, essa svolgeva l'incarico di ministro degli affari esteri spagnolo. A tale membro, espressione del Parlamento all'interno del comitato, non sono, tuttavia, stati assegnati particolari compiti di controllo o di garanzia: né, allo stesso tempo, di rendiconto nei confronti del Parlamento europeo.

La seconda forma di contatto tra le procedure di selezione dei candidati e l'istituzione democraticamente rappresentativa consiste nella presentazione del report di attività da parte del Presidente del comitato 255. Come accennato precedentemente, si tratta di una iniziativa assolutamente spontanea e non dovuta del comitato: il quale, al fine di far comprendere ed apprezzare l'importanza e la serietà della sua missione, annualmente presenta al Parlamento europeo un rapporto in cui, oltre a fare un bilancio della sua attività, esplicita le modalità ed i criteri in base ai quali esercita la sua funzione.

Al Parlamento, il quale riceve il Presidente del comitato a porte chiuse, è concesso di porre domande e interrogazioni allo stesso, ma non è altrettanto permesso di partecipare in alcun modo all'audizione diretta dei candidati: con i quali, tra gli organi europei, solo il comitato entra in contatto.

Di fronte alla richiesta di aprire in maniera più ampia allo scrutinio parlamentare le procedure di selezione, il giudice Lord Mance<sup>139</sup>, membro del comitato 255, risponde:

*«the European Parliament is involved in our activity because one member has to be nominated by the European Parliament, and Anna Palacio has been nominated on that basis. With regard to this aspect, if [we] look the paragraph 2 of the operating rules you can read “one of those has to be chose by the European Parliament. [Moreover], the answer is also that the panel chair, President Jean Marc Sauvé, has been to the European Parliament to present a report of our activity, after we wrote it at the end of our first year’s activity. So I think that there is an element of scrutiny».*

A parere del giudice, dunque, la nomina di Ana Palatio e la presentazione del report costituirebbero già un adeguata forma di scrutinio pubblico.

Con riferimento, d'altra parte, all'opportunità di introdurre delle “*public hearings*” dei candidati, ovvero, delle forme di coinvolgimento del Parlamento europeo nelle procedure di selezione, così come già avviene per la nomina dei membri della Commissione europea e del Presidente e dei Vice presidenti della Banca centrale<sup>140</sup>, esso aggiunge:

*«If [we] mean to suggest that the panel should interview candidates for first appointments in public, the panel’s operating rules specifically provide that “the hearing shall take place in private”. The idea is no doubt that candidates should feel free to present themselves openly and in confidence, to enable the panel to explore their capabilities, strengths and weaknesses as potential*

---

<sup>139</sup> A. Peri, *La selezione dei giudici della Corte di giustizia e del Tribunale dell'Unione*, cit., Appendice.

<sup>140</sup> Rispettivamente, per la Commissione e per la Banca centrale europea le norme di riferimento sono: l'art.17 co.7 del TUE e l'art.50 del Protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE. In particolare, con riferimento alla nomina dei membri della Commissione, il Parlamento europeo condivide, ormai pienamente, con il Consiglio ed il Consiglio europeo il potere di elezione del suo Presidente e dei suoi membri; con riferimento, invece, alla nomina del Presidente e dei Vice presidenti della BCE il Parlamento, ad oggi, deve obbligatoriamente essere consultato prima della nomina, su comune accordo, da parte dei governi degli Stati membri.

*judges on the Court, and to do so without any risk that they might thereby appear to commit themselves publicly on issues which might one day come before them if appointed.*

*It is not for me to say what the operating rule should be, but the panel as presently conceived and constituted is obviously designed to have on it substantial judicial expertise.*

*There is at the national appointment level the potential for a democratic or, possibly in some cases, a political input, depending on how judges are nominated, depending on the composition of any national appointments panel. A national appointing panel might have a lay element on it, as the selection panel does in practice in this country<sup>141</sup>».*

Dalle parole del giudice è possibile, dunque, trarre le seguenti conclusioni: a giudizio del comitato sussistono già adesso delle adeguate garanzie al principio democratico: l'elezione di un suo membro da parte del Parlamento europeo e la prassi del report di attività, costituirebbero un mezzo sufficiente per garantire la rispondenza delle procedure di selezione ai principi democratici. D'altra parte, la normativa sul funzionamento del comitato (in particolare, la dec. 124/2010) non consente di spingersi oltre: essa, infatti, non ammette di procedere, in alcun caso, ad audizioni pubbliche dei candidati nonostante ciò già avvenga con riferimento alla nomina di altre importanti cariche istituzionali dell'Unione.

Un percorso che, invece, potrebbe essere intrapreso – ed è lo stesso che incoraggia a percorrere il giudice Mance – potrebbe essere quello di spostare a livello nazionale la questione del coinvolgimento democratico nelle procedure di selezione. In sostanza, una possibile soluzione al problema di dover leggere le procedure di selezione alla luce dei principi democratici potrebbe essere non tanto quello di prevedere delle forme di partecipazione democratica a livello sovranazionale, quanto, invece, quello di creare a livello nazionale delle commissioni di selezione con una adeguata componente “laica”: prendendo, dunque, a modello quanto già è stato avverato nell'ordinamento britannico.

---

<sup>141</sup> Il giudice si riferisce alle riforme introdotte nel Regno Unito con il *Constitutional Reform Act* 2005.

### **3.4. Brevi considerazioni conclusive.**

Alla luce delle riflessioni intraprese è possibile rilevare come le disposizioni previste a tutela del principio democratico – tramite, in particolare, il coinvolgimento diretto o indiretto dei cittadini europei nelle procedure di selezione - sono assai limitate. D'altra parte, si è sottolineato come la genesi dello scarso interesse del Trattato di Lisbona verso tale genere di previsioni ha le sue radici nella discutibile valutazione di due questioni preliminari. La prima di queste riguarda la natura dell'attività del comitato: concependo, probabilmente, quest'ultima quale mera procedura di ordine tecnico, con la riforma ci si è preoccupati esclusivamente di affidarne il controllo ad un organo di esperti, ad alta specializzazione tecnica. D'altra parte, interpretando in termini generalmente negativi il concetto di politicizzazione, il Trattato ha portato ad escludere non solo - in questo caso giustamente - l'opaco monopolio governativo delle procedure di selezione, ma, persino, la tutela del principio di trasparenza e partecipazione dei cittadini tramite il coinvolgimento del Parlamento europeo.

In conclusione, nonostante la creazione del comitato sia un indiscusso passo in avanti in termini di integrazione, in quanto toglie al monopolio statale, affidandolo ad un organo sovranazionale, una parte importante del potere di nomina, essa corre il rischio di bypassare totalmente la questione della legittimazione democratica delle procedure di selezione, che alla luce dei nuovi articoli da 9 a 12 del TUE, assume profonda e nuova importanza. In sostanza, si può affermare che tramite la riforma introdotta dal Trattato di Lisbona si passa da un eccesso all'altro: in particolare, da una eccessiva politicizzazione delle procedure, ad una, altrettanto eccessiva, tecnicizzazione delle stesse.

Alle luce delle esposte considerazioni, si ritiene, dunque, che le procedure per la scelta dei giudici per la Corte giust. e per il Tribunale debbano dotarsi di un nuovo protagonista: il Parlamento europeo. Quest'ultimo, infatti, dovrebbe svolgere un ruolo più attivo nelle procedure di selezione: non solo potendo entrare in contatto diretto con i candidati, ma anche attraverso la definizione –

come autorevole dottrina propone - dei criteri di selezione: in particolare, quest'ultima andrebbe fatta d'accordo tra il Parlamento ed il Consiglio<sup>142</sup>. D'altra parte, solo queste due istituzioni hanno il peso politico per prendere decisioni di tale importanza<sup>143</sup> e considerato che nella dinamica delle procedure di nomina il Consiglio sta progressivamente perdendo la sua rilevanza, è proprio al Parlamento europeo che occorrerebbe attribuire un maggior ambito di intervento: in questo modo completando, d'altra parte, il percorso di progressivo accentramento a livello sovranazionale delle procedure di selezione iniziato con la creazione del comitato.

#### **4. La Corte di giustizia ed il principio della “Diversity”.**

Approssimandoci alle conclusioni di questa analisi, volta ad evidenziare i possibili punti di contatto tra la selezione dei giudici della Corte di giustizia ed i principi a fondamento della sua legittimazione, una questione trasversale di particolare importanza è certamente quella relativa alla tutela della c.d. “*diversity*”.

Con tale espressione la dottrina fa, in particolare, riferimento alla tutela della rappresentanza delle minoranze culturali, etniche, religiose e di genere all'interno delle istituzioni pubbliche e, per quel che ci riguarda, anche all'interno delle istituzioni giudiziarie, specie se chiamate a operare in contesti complessi quali quelli di natura federale o sopranazionale.

L'espansione del ruolo e della decisività delle corti sopranazionali ed internazionali - chiamate a deliberare anche in contesti sensibili quali l'uguaglianza di genere, la discriminazione razziale, religiosa e culturale - ha fatto crescere l'interesse dei cittadini non solo in “cosa” tali corti dicono ma, soprattutto, in “chi” le compone. Questo interesse ha anche riguardato la Corte di giustizia

---

<sup>142</sup> Una tale previsione sarebbe, inoltre, introducibile senza la necessità di dover approdare ad una modifica dei Trattati

<sup>143</sup> Il Parlamento europeo potrebbe intervenire, ad esempio, emanando delle risoluzioni e ricevendo le necessarie informazioni da parte del comitato 255 TFUE.

dell'Unione la quale ancora totalmente “*white and male*” si accingeva a decidere per la prima volta nel contesto del “*gender equality law*”. Dagli anni ottanta ad oggi sono stati, certamente, fatti passi in avanti: così è stato, ad esempio, in termini di rappresentanza femminile (ben cinque giudici e cinque avvocati generali donna sono stati eletti da allora), tuttavia, a parere di molti<sup>144</sup> è ancora carente la considerazione delle minoranze culturali, religiose ed etniche: specie considerate le nuove competenze che la Corte di giustizia possiede in materia di tutela razziale ed etnica. D'altra parte, la studiosa Kate Malleson è arrivata, persino, ad affermare che l'avanzamento verso la rappresentanza delle minoranze è “*one of the greatest challenges facing judiciary today*”.

Prima di analizzare “se” e “come” il principio della *diversity* sia tutelato nell'attuale composizione della Corte di giustizia, appare necessario spendere alcune considerazioni sul significato di tale principio e, in particolare, sulle ragioni che giustificano la sua importanza in relazione alla legittimazione della Corte di giustizia.

#### **4.1. Il significato e le implicazioni della *Diversity* all'interno delle istituzioni giudiziarie.**

Come è stato precedentemente accennato, tutelare il principio della *diversity* all'interno della Corte di giustizia - così come all'interno di ogni altra istituzione giudiziaria - significa garantire un'adequata rappresentanza, nella sua compagine, delle minoranze di matrice etnica, culturale, religiosa e di genere. Più in particolare, applicare tale principio ad un organo giudiziario significa assicurarsi che questo rifletta, nella sua composizione, “*those whose lives are affected by their*

---

<sup>144</sup> Cfr. sul punto, S. Kenney, *Breaking the silence: gender mainstreaming and the composition of the European court of justice*, Feminist Legal Studies 10, 261, 257-270, 2002; S. Kenney, *The members of the Court of Justice of the European Communities*, Columbia Journal of European Law, Fall-Winter, 1998-1999, 5 CLMJEUROL 101.



*decisions*”<sup>145</sup>, quindi la comunità politica verso la quale le decisioni delle Corti sono chiamate a produrre i loro effetti.

In Europa il paese che, più degli altri, sembra farsi carico delle istanze legate al principio della *diversity* sembra essere, anche in questo caso, il Regno Unito. Recentemente, infatti, la consapevolezza circa la necessità che i significativi cambiamenti nella società si riflettano anche nella compagine corpo giudiziario, ha portato ad emanare diverse riforme in tal senso. Tra le più significative, certamente quelle riguardanti le nuove commissioni indipendenti di selezione le quali, incaricate di svolgere un significativo ruolo nelle procedure di nomina dei giudici inglesi, sono composte in modo da garantire un adeguato grado di diversità.

D'altra parte vi sono numerose ragioni per preoccuparsi di garantire la diversità nelle istituzioni giudiziarie: tali ragioni possono distinguersi in ragioni di ordine “generale” o simbolico, e in ragioni di tipo “speciale” o sostanziale.

A giudizio della studiosa Iyola Solanke<sup>146</sup> le ragioni di ordine generale sono strettamente legate all'autorità e alla legittimazione delle Corti. Le autorità giudiziarie sono chiamate a risolvere questioni di tipo sempre più complesso: lo scrutinio pubblico sul loro operato, di conseguenza, aumenta incessantemente. In tale contesto, l'importante requisito della cosiddetta “*public confidence*” nell'amministrazione della giustizia richiede il raggiungimento di *standards* molto più elevati rispetto a quelli necessari solo qualche decina di anni fa. In tale quadro, la giustizia “*should not only to be done but should manifestly and undoubtedly be seen to be done*”<sup>147</sup>. Per tali motivi le stesse American Bar Association (ABA) e Bar Standards Board (BSB) concordano nell'idea che la diversità debba divenire un precetto

---

<sup>145</sup> K. Maleson, *Introduction*, in K. Maleson and P. Russel (edit.) *Appointing Judges in a Age of Judicial Power*, cit., 3.

<sup>146</sup> Cfr. sul punto, I. Solanke, *Diversity and Independence in the European Court of Justice*, Columbia Journal of European Law, Winter 2008/2009, 15 CLMJEURL 89; inoltre, I. Solanke, *Should European Court be socially representative?* Paper Presented at Conference on *Selecting Europe's Judges: a critical appraisal of appointment process to the European Courts*, cit.

<sup>147</sup> R.V. Sussex Justices, ex. P. McCarthy 1924 KB 256, 259, cited in Crinion and Anor v. IG Markets, 2013, EWCA, Civ 587.

costituzionalmente garantito, in quanto funzionale al rafforzamento della *rule of law* e, in tal modo, della stessa democrazia.

Salvaguardare la diversità ha, inoltre, diverse importanti implicazioni di ordine sostanziale: quale *input*, infatti, essa contribuisce a migliorare la “qualità” del processo decisionale e, di conseguenza, della giustizia. La presenza, infatti, di minoranze etniche, culturali e religiose consente di considerare con maggiore serietà e ponderazione punti di vista che, altrimenti, non sarebbero adeguatamente presi in esame. La diversità arricchisce, dunque, il dibattito ed il dialogo nella risoluzione dei casi giudiziari, aprendo a nuove forme di informazione e risoluzione delle controversie: magari in grado di trovare migliori soluzioni di compromesso. E’ stato, difatti, rilevato come nelle circostanze ove esiste un ampio margine di discrezionalità, i membri dell’organo giudiziario tendono a favorire i gruppi di cui fanno parte: non necessariamente animati da intenti parziali, quanto piuttosto perché inconsciamente portati ad identificarsi con gli interessi ed i punti di vista che conoscono in prima persona. Favorire, dunque, la diversità razziale, culturale, etnica o di genere non significa incentivare la formazione di blocchi monolitici all’interno della corte, interessati solo ed esclusivamente a portare avanti i loro interessi di parte, quanto quello di incentivare il dialogo tra i giudici, alimentando - tramite una composizione socialmente rappresentativa - la partecipazione e la considerazione di tutti i punti di vista possibili. In definitiva, la diversità migliora la sostanza e la qualità delle decisioni: non perché il giudice rappresenterà un particolare punto di vista, ma perché la presenza di una pluralità di prospettive migliorerà la capacità della corte di aprirsi a visioni alternative.

**4.2. Perché aspirare ad una Corte di giustizia “socialmente rappresentativa”? Una breve premessa sui rapporti tra “rappresentatività” ed “indipendenza” delle Corti.**

Esposto il significato e le implicazioni del principio della “*diversity*” appare essenziale anche delimitarne la portata ed i limiti. In particolare, appare certamente necessario chiarire in che termini la tutela di tale principio si rapporti con - l’altrettanto importante - valore dell’ “indipendenza” degli organi giudiziari.

Primo assunto da cui partire è quello per cui sostenere favorevolmente una certa “rappresentatività” delle Corti non significa porsi in contrasto con il principio dell’indipendenza. Autorevole dottrina<sup>148</sup> ritiene, difatti, che il concetto di rappresentanza non sia “fuori luogo” se posto in relazione alle corti: anche i giudici svolgerebbero una certa funzione rappresentativa, anche se di natura significativamente diversa da quella propria delle camere legislative<sup>149</sup>.

Difatti, il vero quesito da porsi, per l’appunto, non è tanto se il principio di rappresentatività possa conciliarsi con quello di indipendenza quanto, più propriamente, se l’idea della rappresentatività “sociale” sia tale da determinare delle Corti “politiche”. Infatti, a causa delle nostre tradizionali concezioni ontologiche è facile cadere nell’errore di collegare l’idea di “rappresentatività sociale” al differente concetto di rappresentatività politica: quest’ultima, caratterizzata dalla esclusiva promozione degli interessi di parte e della cosiddetta “tirannia della maggioranza”, se applicata alle corti, è certamente in contrasto coi principi di indipendenza e separazione dei poteri. Per superare, tuttavia, tale contrapposizione è sufficiente un’attenta considerazione e disamina dei concetti coinvolti. In base, infatti, alla ricostruzione fattane dalla nota studiosa Hanna Fenichel Pitkin<sup>150</sup>, all’interno del concetto di rappresentanza devono, infatti, essere distinti due diversi significati: quello di “*standing for*” e quello di “*acting for*”. Le camere legislative sono certamente coinvolte nell’ultimo dei due significati: i loro componenti, infatti, sono chiamati a difendere, in Parlamento, degli interessi e delle preferenze preesistenti e facenti parte dell’agenda politica del proprio

---

<sup>148</sup> S. Kenney, *Breaking the silence: gender mainstreaming and the composition of the European court of justice*, cit., 265.

<sup>149</sup> Cfr. sul punto, A. M. Bickel, *The Least dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, Yale University Press, 1962.

<sup>150</sup> H. F. Pitkin, *The concept of representation*, University of California Press, Berkeley, 1972.

partito di appartenenza. Tale tipo di rappresentanza è certamente inconciliabile con il principio di indipendenza a cui, invece, i giudici devono necessariamente conformarsi. Ed è in tale contesto che entra, per l'appunto, in gioco il secondo significato del concetto di rappresentanza, quello di rappresentanza come “*standing for*” ovvero, come partecipazione e coinvolgimento attivo delle minoranze nel processo decisionale, anche di natura giurisdizionale. In questa dimensione la diversità rafforza la indipendenza delle Corti: il giudice, difatti, non “rappresenta” nel senso di agire per la tutela di un interesse, ma rappresenta nel senso di convogliare, esporre determinati interessi nel processo decisionale. Il giudice non è un “delegato” di certi interessi ma un “vettore” di determinate esperienze. Il requisito della neutralità del giudice non richiede affatto che questo abbandoni il suo bagaglio esperienziale. Sonia Sotomayor, primo giudice ispanico e donna della Corte suprema americana<sup>151</sup>, ha significativamente affermato che la diversità “rafforza” il potere giudiziario pur sostenendo chiaramente che “*the ethnicity and sex of a judge may and will make a difference in our judging*”<sup>152</sup>.

#### 4.3. Il “ritardo” della Corte di giustizia nella tutela della *diversity*.

Analizzati il significato, le implicazioni ed i limiti del principio della diversità all'interno delle istituzioni giudiziarie si può procedere ad analizzare quale sia, al momento, la disciplina apprestata in tal senso con riferimento alla Corte di giustizia dell'Unione.

Il Trattato di Lisbona non ha, in realtà, inciso significativamente in tale frangente. Il nuovo comitato di selezione è chiamato ad emettere un giudizio sui candidati relativo alla sola adeguatezza di tipo “professionale”. Inoltre, come è stato precedentemente sottolineato, uno dei limiti del comitato è proprio la sua

---

<sup>151</sup> Pur essendo, d'altra parte, totalmente contraria alla formazione di blocchi monolitici tra le minoranze di genere.

<sup>152</sup> [http://www.nytimes.com/2009/05/15/us/15judge.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2009/05/15/us/15judge.html?_r=0)

incapacità di influenzare la composizione collettiva della Corte giust. Il comitato, infatti, esamina un candidato per volta, ed è chiamato a fornire un giudizio di idoneità in termini “assoluti”, non relativamente alle esigenze del corpo giudiziario collettivamente considerato. Il comitato, dunque, non ha alcun potere per garantire l’equilibrio delle eventuali rappresentanze - siano esse anche solo professionali - in seno alla Corte: sono i governi degli Stati membri a rimanere i “padroni” della composizione e degli equilibri interni alla Corte di giustizia. Sicché vi è stato chi ha sottolineato come possa essere solo frutto di un mero “caso” che nella Corte di giustizia vengano a essere presenti le risorse personali, scientifiche, culturali e professionali necessarie.

Un pallido indizio di un cambiamento di rotta o, almeno, di considerazione della complessa problematica, si manifesta con riferimento alla composizione del comitato. Quest’ultimo, ai sensi del punto 3 della dec.125/2010, è strutturato mirando una composizione equilibrata, sia per quel che riguarda la sua base geografica, sia per quel che riguarda la rappresentanza dei sistemi giuridici degli Stati membri.

A parte questa timida previsione - che, ad ogni modo, non ha alcun modo di influire sulla composizione della Corte - non troviamo nient’altro per garantire la rappresentanza delle minoranze all’interno della Corte di giustizia. Circostanza che risulta ancora più grave se accostata ad una valutazione comparatistica delle copiose, al contrario, previsioni che sono state prese con riferimento ad altre corti internazionali.

Per la selezione dei giudici della Corte europea dei diritti dell’Uomo, ad esempio, sono state previste diverse e vincolanti forme di tutela dell’equilibrio nella rappresentanza di genere. In diverse risoluzioni e raccomandazioni, susseguitesi da 2004 in poi,<sup>153</sup> il Consiglio ha, ad esempio, dichiarato inaccettabili le liste di candidati con soggetti appartenenti allo stesso sesso, quando il sesso opposto è nella Corte sotto rappresentato: *ergo*, presente in una percentuale

---

<sup>153</sup>Resolutions 1366 (2004), Recommendation 1649 (2004) and Resolutions 1426 (2005) and 1627 (2008).

inferiore al 40%. Inoltre, il Consiglio ha invitato le Alte parti contraenti a far sì che anche le commissioni di selezione nazionali si conformassero al principio del *gender balance*.<sup>154</sup>

Altro esempio di norma posta a tutela della *diversity* è quella prevista, con riferimento alla Corte internazionale di giustizia, all'art.9 del relativo statuto: ove, in particolare, si specifica che «in ogni elezione gli elettori devono curare non solo che le persone da eleggere posseggano individualmente i requisiti richiesti, ma anche che nel collegio nel suo complesso sia assicurata la rappresentanza delle “principali forme di civiltà e dei principali sistemi giuridici del mondo».

Infine, per eleggere i membri della Corte penale internazionale (CPI) si prevede che la Commissione indipendente di selezione -per esprimere il suo giudizio di idoneità - oltre ai requisiti morali e professionali indicati all'art.36 co.4 del relativo statuto, dovrà cercare di assicurare «la rappresentanza dei principali sistemi giuridici presenti, un'equa rappresentanza geografica e una equilibrata rappresentanza di genere; infine, assicurare la presenza di taluni giudici specializzati in importanti questioni: quali, ad esempio, quelle della violenza contro le donne o bambini».

#### **4.4. Brevi considerazioni conclusive .**

Grazie alle indagini effettuate, si è chiarito come tutelare il principio della *diversity* all'interno della Corte di giustizia - così come all'interno di ogni altra istituzione giudiziaria - significa garantire un'adeguata rappresentanza, nella sua compagine, delle minoranze di matrice etnica, culturale, religiosa e di genere. Si è fortemente sottolineato, in particolare, come garantire una certa “rappresentatività sociale” delle Corti non significa porsi in contrasto con le garanzie a tutela della loro indipendenza. Il giudice, difatti, non rappresenta nel senso di agire per

---

<sup>154</sup> Cfr. sul punto, A. Coomber, *Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights*, cit., 486-500.

favorire la tutela di un interesse di parte (*acting for*), ma, più precisamente, nel senso di convogliare determinati interessi nel processo decisionale (*standing for*).

Il Trattato di Lisbona come si è avuto modo di rilevare, non ha, in realtà, inciso significativamente in tale frangente. Il nuovo comitato di selezione è, infatti, chiamato ad emettere solo un giudizio di “adeguatezza professionale” su singoli candidati, non avendo alcuna capacità di incidere sulla composizione complessiva della Corte. Di conseguenza, questo non ha le competenze per favorire una composizione diversificata della corte, né in termini di equilibrio culturale, etnico e di genere, né in termini di adeguata presenza delle competenze professionali necessarie.

In una prospettiva *de iure condendo*, si auspica che anche l’Unione europea accolga, con riferimento alla Corte ed al Tribunale, tali istanze di diversificazione e rappresentanza delle minoranze: in particolare (prendendo a modello anche quanto previsto per altre corti internazionali e sopranazionali) dovrebbero prevedersi misure che permettano, in primo luogo, al comitato di emanare i propri giudizi di idoneità anche sulla base di una valutazione complessiva della composizione dell’organo giudiziario; in secondo, potrebbe altresì rivelarsi importante - almeno per un periodo transitorio - la predisposizione di percentuali minime di rappresentatività di determinate minoranze; infine, potrebbe introdursi l’obbligo per lo Stato membro di proporre, sull’esempio di quanto avviene già per la Corte europea dei diritti dell’Uomo, non un solo candidato per volta, ma “una rosa” di candidati.

Tutte queste misure, si ribadisce, non al fine di fare della Corte un luogo di rappresentanza di interessi contrapposti: quanto, piuttosto, un luogo di dialogo e di partecipazione tra tutti i punti di vista culturali, sociali, etnici e di genere che animano il dibattito all’interno dell’Unione. Si ritiene, infatti, che la Corte di giustizia abbia necessariamente bisogno di questo capitale sociale ed umano per mantenere elevati *standard* di legittimazione.

## **5. Conclusioni. Il nuovo comitato ex art.255 TFUE: verso nuove forme di legittimazione della Corte di giustizia dell'Unione.**

Tramite la trattazione di alcune questioni di ordine trasversale - dotate di particolare attualità e significanza - in tale ultimo capitolo si è tentato di dimostrare come le nuove procedure previste per la selezione dei giudici della Corte di giustizia possano incidere su importanti questioni di rango sostanziale.

Le analisi svolte ci hanno permesso, in particolare, di misurare quanto, ed in che termini, le riforme introdotte dal Trattato di Lisbona e, specialmente, la creazione del comitato 255 TFUE, siano state in grado di incidere persino sulla “legittimazione” della Corte di giustizia.

Affrontando il tema del legame tra procedure di selezione ed indipendenza procedurale e sostanziale delle procedure di nomina si è, ad esempio, sottolineato come l'attività del comitato, posta a garanzia della qualità professionale dei candidati, incida significativamente, ed in termini positivi, sulle tutele preposte all'indipendenza personale dei candidati. Tramite, infatti, da un lato l'esercizio di strumenti di carattere istruttorio e valutativo - che si è avuto modo di descrivere nel dettaglio - e, dall'altro, l'autonoma esplicitazione di criteri di selezione solo evocativamente indicati nei Trattati istitutivi, il comitato costituisce una concreta ed effettiva garanzia all'indipendenza ed alla professionalità dei candidati. Assicurare il possesso di tali tipi di requisiti costituisce, infatti, un forte antidoto all'influenza di criteri di selezione di diversa natura e finalità quali quelli, in primo luogo, di natura politica.

Giudizi positivi paragonabili ai precedenti non possono, tuttavia, essere elaborati con riferimento alla tutela della trasparenza. Si è, difatti, avuto modo di evidenziare come ad una pubblicità del *suitability assessment* “in astratto” - tramite la pubblicazione del report di attività e le dichiarazioni dei membri del comitato - non corrisponda alcuna pubblicità del giudizio di idoneità “in concreto”: ovvero, tramite la pubblicazione diretta dei giudizi di idoneità. La scelta di non procedere



alla pubblicazione dei giudizi risulta, inoltre, supportata da argomenti non condivisibili, persino in un'ottica di equilibrio con il principio della riservatezza.

Proseguendo si è, inoltre, rilevato come timidi siano stati i passi in avanti verso un adeguamento delle procedure di selezione ai principi democratici: si è, infatti, rilevato come tramite la riforma introdotta dal Trattato di Lisbona si sia passati da un eccesso all'altro: in particolare, da una eccessiva "politicizzazione" che si incarnava nel sostanziale monopolio governativo delle procedure ad una, altrettanto eccessiva, "tecnicizzazione" delle stesse, ove un importante ruolo è stato affidato ad un organo tecnico di selezione, senza alcuna rilevante considerazione delle istituzioni democratiche e, in particolare, del Parlamento europeo. Si ritiene, in particolare, che quest'ultimo dovrebbe svolgere un ruolo più attivo nelle procedure di selezione: non solo potendo entrare in contatto diretto con i candidati, ma anche attraverso la definizione dei criteri di selezione. In questo modo, d'altra parte, completando il percorso di progressivo accentramento a livello sovranazionale delle procedure di selezione iniziato con la creazione del comitato.

Infine, giungendo alle conclusioni di questo percorso volto ad evidenziare i possibili punti di contatto tra la selezione dei giudici della Corte di giustizia ed i principi a fondamento della sua legittimazione, una questione trasversale di particolare importanza è stata, certamente, quella relativa alla tutela della c.d. "*diversity*". Come è stato sottolineato, vi sono numerose ragioni per preoccuparsi di garantire la rappresentatività sociale delle istituzioni giudiziarie dell'Unione: prima fra queste, la necessità di fare della Corte giust. un luogo di dialogo e di partecipazione al processo decisionale di tutti i punti di vista (culturali, professionali, sociali, etnici e di genere) che animano il dibattito all'interno dell'Unione. Il Trattato di Lisbona come si è avuto modo di rilevare, non ha, in realtà, inciso significativamente in tale frangente: il nuovo comitato di selezione, infatti, non ha, al momento, alcuna capacità di influenzare la composizione complessiva della Corte. In una prospettiva *de iure condendo*, si auspica, dunque, l'introduzione di misure che, sull'esempio di quanto già previsto per altre corti

internazionali e sopranazionali<sup>155</sup>, sia in grado di garantire più incisivamente tale principio.

Ad ogni modo, per pervenire ad un giudizio definitivo sull'effettivo portato della riforma introdotta dal Trattato di Lisbona, appare certamente necessario esaminare l'operato del comitato 255 TFUE in una dimensione diacronica. Lo stesso Presidente del comitato, il giudice Jean Marc Sauvé, ha, infatti, sostenuto che la forza e l'importanza del comitato non si sono rivelate nei formali poteri a lui normativamente attribuiti, quanto nel concreto operare dello stesso. Con il passare degli anni, difatti, l'autorità del comitato pare essersi consolidata. Ne è, certamente, un indice la totale adesione degli Stati Membri ai suoi pareri negativi, tuttavia, è altrettanto vero che esistono Stati membri ancora restii a cambiare le proprie pratiche di selezione nazionali per adeguarsi alle *best practices* indicate dal comitato. Se misurata in questi termini la legittimità del comitato risulta soltanto parziale. Di qui la necessità, di giocare su meccanismi di “*peer pressure*” e “*name and shame*” che non possono che essere attivati da una maggior pubblicità dei suoi input <sup>156</sup>. Una maggiore trasparenza, ad esempio, potrà giovare all'efficacia, legittimità ed all'*Accountability* del comitato, riflettendosi positivamente sui candidati selezionati e dunque la composizione futura della Corte di giustizia.

Infine, merita certamente un'attenzione particolare la questione relativa ai rapporti tra l'attività del comitato ex art.255 TFUE e legittimazione della Corte di giustizia. Un'indagine demoscopica (vedi tabella n.5), relativa alla fiducia dei cittadini nelle istituzioni, rivela che la Corte di giustizia dell'Unione è di gran lunga l'istituzione in cui i cittadini ripongono più fiducia: non solo in rapporto alle altre istituzioni europee, ma anche in relazione alle stesse istituzioni nazionali. Pur prendendo atto di tale importante dato, parte della dottrina non si è sentita in grado di escludere che la Corte di giustizia possa, comunque, soffrire di una

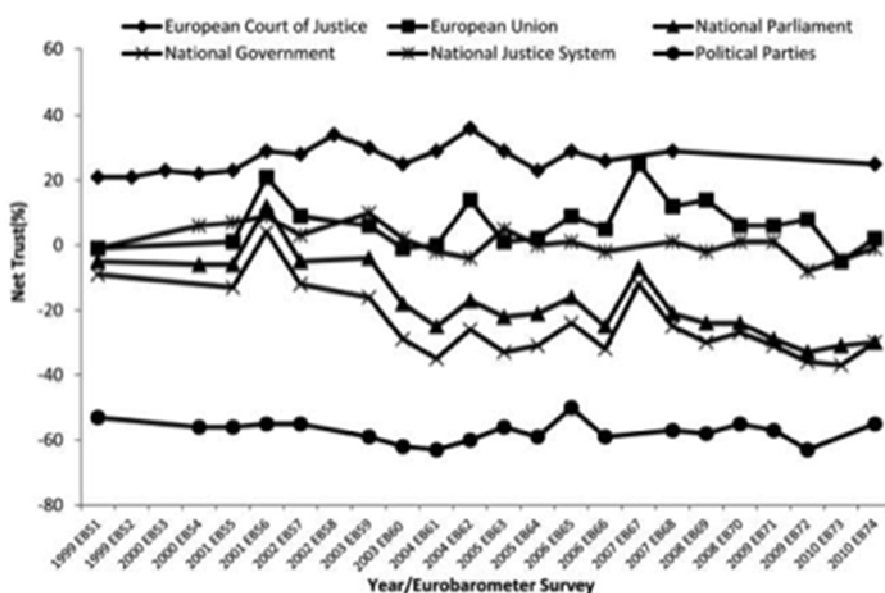
---

<sup>155</sup> Tra le misure ipotizzabili: permettere al comitato di emanare i giudizi di idoneità anche sulla base di una valutazione complessiva della composizione dell'organo giudiziario; la predisposizione di percentuali minime di rappresentatività di determinate minoranze; la possibilità che lo Stato membro, sull'esempio di quanto avviene per la Corte europea dei diritti dell'Uomo, proponga non un solo candidato per volta ma “una rosa” di candidati.

<sup>156</sup> Tale proposta proviene dal dialogo con il Prof. Alberto Alemanno.

carezza di legittimazione agli occhi delle corti nazionali<sup>157</sup>. Per tali motivi sollecita un'attenta vigilanza ed una forte consapevolezza. Qualsiasi dibattito in merito alla riforma del processo di selezione dei giudici dovrebbe, infatti, tenere in debita considerazione l'impatto che quest'ultima può avere sulla legittimità della Corte di giustizia: non solo agli occhi dei singoli cittadini ma anche con riferimento ad altri importanti interlocutori.

**Table n. 5. Trust in institutions: % tend to trust - % tend not to trust**



Alla luce di tali considerazioni è possibile ritenere che, nonostante sussista una piena consapevolezza circa la non “automatica” correlazione tra indipendenza dei giudici, trasparenza e legittimazione della Corte (non esistono, infatti, ancora studi empirici che dimostrino in che termini i primi due elementi incidano sulla seconda) sia possibile, tuttavia argomentare come i poteri assegnati - e

<sup>157</sup> R. D. Kelemen, *Selection, Appointment and Legitimacy: a Political Perspective*, cit.

concretamente esercitati - dal comitato, se non determinino una "maggiore" legittimazione segnino, almeno, l'inizio di un cammino verso una legittimazione "qualitativamente" diversa. Considerato, infatti, che i giudici non sono più, o almeno non solo, espressione assolutamente discrezionale dei governi degli Stati, ma sottoposti ad un vaglio di adeguatezza da parte di un organo di livello sovranazionale, è ragionevole farne discendere una legittimazione non più, o meglio, non solo intergovernativa. Dunque, una legittimazione maggiormente in accordo non solo con le logiche dell'integrazione ma anche con quelle della partecipazione democratica.

D'altra parte, l'analisi delle questioni relative alla democraticità delle procedure e alla loro rappresentatività mettono in evidenza i limiti di questa riforma: se, infatti, per far fronte ad una politicità negativa delle procedure si è reagito istituendo, e attribuendo significativi poteri, ad un organo totalmente tecnico ed indipendente, a ciò non si è accompagnato né alcuna riforma volta a garantire il coinvolgimento del Parlamento europeo, né alcun passo in avanti per garantire un'adeguata rappresentanza delle minoranze. Di conseguenza, se fosse necessario esprimere un bilancio complessivo sulla legittimazione della Corte di giustizia questo non meriterebbe, certamente, giudizi incondizionatamente positivi: nonostante, certamente, l'introduzione del comitato 255 TFUE sia indiscutibilmente un passo in avanti importante in tale direzione.

## CONCLUSIONI FINALI: FUTURI SCENARI E PROSPETTIVE

A conclusione di tale affascinante - eppure ancora poco intrapreso – percorso, il quale ha avuto inizio dall’osservazione di questioni meramente procedurali, per poi aprirsi al più ampio scenario della tutela di diritti di ordine sostanziale e fondamentale, si approda tali conclusioni finali.

I tre quesiti fondamentali, enunciati agli albori di questo lavoro, i quali hanno puntualmente animato e giustificato tre anni di appassionata ricerca, su un tema di cui si sostiene lucidamente l’attualità e l’importanza negli scenari futuri, hanno trovato compiuta risposta.

La profonda, ed allo stesso tempo critica, analisi delle riforme che hanno riguardato la selezione dei giudici della Corte di giustizia e del Tribunale dell’Unione, tradottesi, in particolare, nell’istituzione del comitato di selezione di cui all’art.255 del Trattato sul funzionamento, ha condotto, infatti, alle seguenti conclusioni.

Con riferimento al primo quesito, dunque, alla possibilità di considerare la creazione del comitato un passo avanti in termini di integrazione, in quanto tentativo – seppur parziale – di accentramento a livello sovranazionale di una competenza che, sinora, è rimasta nell’esclusivo monopolio governativo, si è risposto in termini positivi. Tramite l’analisi fattuale - e diacronica - dell’attività del comitato (dispiegatasi a partire dal marzo 2010) si è argomentata e dimostrata la tesi che l’azione concreta del comitato, porti, in realtà, molto di più di quello che la modestia apparente dei suoi poteri lasci intendere. Analizzando e misurando i dati e le percentuali di successo dei pareri di idoneità del comitato 255 si è, infatti, dimostrato come esso, tramite i suoi atti di *soft law*, sia in grado di incidere significativamente sulle procedure di selezione sia a livello

sovranaZIONALE, sia a livello interno: rappresentando così non solo un passo in avanti nel processo d'integrazione ma – almeno potenzialmente - anche un importante strumento per pervenire ad una disciplina uniforme, anche livello interno, delle procedure dedicate alla individuazione dei giudici per la Corte di giustizia. Per poter, tuttavia, pervenire ad un giudizio completo e definitivo sulla risposta degli ordinamenti interni alle direttive emesse – direttamente ed indirettamente - dal comitato occorrerà, certamente, attendere futuri sviluppi.

Anche con riguardo al secondo quesito, dunque, alla possibilità di inserire - tramite una indagine di tipo comparato - la creazione del comitato 255 TFUE in un *trend* di riforma che riguarda anche altre corti di rango sovranazionale ed internazionale, si è data risposta di tipo positivo. Delineando, infatti, una proposta di classificazione dei modelli di selezione dei giudici per le Corti internazionali e sovranazionali, si è argomentata e sostenuta la tesi che la creazione del nuovo comitato 255 si collochi, in realtà, in piena continuità e concordanza con un *trend* di riforma che travalica i confini europei. Diverse altre corti internazionali sembrano – seppur progressivamente e con diverse gradualità - passare da modelli di selezione strettamente intergovernativi a modelli, invece, sempre più cosmopoliti. Tale fenomeno, in particolare, si è avverato anche tramite la creazione di autonome commissioni di selezione simili – per funzioni e finalità - al comitato 255. Sebbene, dunque, la Corte di giustizia continui a selezionare i propri giudici tramite un modello che lascia principalmente ai governi il potere nelle relative procedure; è altresì possibile sostenere come la creazione del comitato, ed il suo concreto operare, dimostrino la volontà dell'Unione di emanciparsi dalle ristrettezze del modello intergovernamentale per aspirare a nuove forme di coinvolgimento delle istituzioni sovranazionali.

Infine, con riferimento al terzo – ed ultimo - quesito, relativo alla possibilità che il concreto operare del comitato, abbia non solo valore procedurale ma anche sostanziale, incidendo, se non in termini quantitativi, almeno “qualitativi” sui presupposti stessi di legittimazione della Corte di giustizia, abbiamo altresì supportato una tesi di segno positivo. Introducendo un rigoroso e trasparente

controllo sull'indipendenza e sull'idoneità professionale delle candidature, il comitato è, difatti, in grado di incidere “qualitativamente” sulla legittimazione<sup>158</sup> della Corte: quest'ultima, infatti, non dipenderà più, o almeno non solo, dall'opaca volontà dei governi degli Stati membri, quanto anche da una valutazione di idoneità proveniente da un organismo di natura sovranazionale.

Si è giunto a tali conclusioni tramite una lettura critica dell'art.255 TFUE: avvenuta, in particolare, tramite l'analisi di importanti ed attualissime questioni di ordine trasversale: tra queste quelle dell'indipendenza, della trasparenza, della democraticità e, infine, della rappresentatività sociale - sia procedurale, sia sostanziale - delle nomine per la Corte di giustizia.

Tale analisi ha, tuttavia, anche permesso, non secondariamente, di gettar luce sulle carenze dell'attuale disciplina.

Con riferimento al principio della trasparenza, ad esempio, si è sostenuta ed addotta – contestando gli argomenti avanzati dallo stesso comitato - la necessità di provvedere alla pubblicazione, seppur parziale, dei giudizi di idoneità: la diffusione, infatti, del solo report di attività e delle dichiarazioni spontanee dei membri del comitato, non sono stati ritenuti strumenti sufficienti ad ottemperare i doveri imposti dal principio di trasparenza richiesto agli artt. 11TUE e 15 TFUE.

Con riguardo, inoltre, alla terza questione di ordine trasversale, ovvero, alla necessità di leggere le procedure di selezione alla luce dei principi democratici, si è argomentata e dimostrata la necessità di introdurre forme di coinvolgimento – sinora, in sostanza, totalmente assenti - delle istituzioni democraticamente rappresentative: dunque, a livello sovranazionale, dello stesso Parlamento Europeo.

---

<sup>158</sup> All'interno della tesi dottorale si è avuto modo di specificare come la “*Judicial Legitimacy*” alla quale si fa riferimento non riguarda la legittimità in senso formale, quindi legata al fondamento normativo e costituzionale dell'istituzione coinvolta, quanto - all'opposto - alla legittimità in senso sostanziale: dunque connessa all'autorità che tale Corte è in grado di suscitare nelle istituzioni o negli stessi cittadini, i quali la reputano avere il diritto di prendere delle decisioni, ritenute meritevoli di rispetto ed obbedienza. Più diffusamente si rinvia a Cap. III, Intro.

Infine, l'analisi dell'ultima questione problematica - quella relativa alla garanzia della *diversity* nella composizione della Corte di giustizia - ha condotto a ritenere come anche gli organi giurisdizionali debbano aspirare una certa forma di "rappresentatività", seppur – riprendendo la classificazione della studiosa Hanna Fenichel Pitkin – non nei termini di "*acting for*", ma di quelli diversi - e più moderati - dello "*standing for*". La tutela della *diversity*, infatti, è da intendersi come forma di partecipazione e coinvolgimento attivo delle minoranze nel processo decisionale. In questa dimensione, la diversità non si pone in contrasto con l'indipendenza delle Corti, in quanto il giudice non "rappresenta" agendo per la promozione di un interesse parte, ma per il diverso fine di convogliare e coinvolgere determinati interessi nel processo decisionale.

Alla luce delle esposte conclusioni ed argomentazioni si ritiene valga evidenziare come tale tesi dottorale, lungi dall'essere un contributo di solo valore descrittivo sull'attività di un nuovo organismo (quale il comitato 255 TFUE) – sul quale, ad ogni modo, mancano ancora studi di carattere monografico - ha tentato di inquadrare il tema delle procedure di selezione dei giudici della Corte di giustizia in una cornice più ampia. Si è tentato, infatti, di sottolineare come tali riforme possano incidere – in termini certamente positivi – in una duplice direzione: da un lato, influenzando positivamente sulla legittimazione sostanziale della Corte di giustizia; dall'altro, indicando, agli ordinamenti nazionali all'interno dell'Unione, delle precise "politiche pubbliche" in materia di amministrazione della giustizia. Tali politiche - inerenti, come si è visto, il principio dell'indipendenza, della trasparenza e della partecipazione pubblica alle procedure di selezione - possono, infatti, ritenersi destinate non solo all'ordinamento sovranazionale ma anche agli ordinamenti interni degli Stati membri.

Volgendo, in conclusione, lo sguardo ai possibili scenari futuri, assumeranno certamente carattere di priorità le riforme sulla composizione e sulla selezione dei membri del Tribunale. Considerato l'elevato – e crescente – carico di lavoro che questo è chiamato a sopportare, larga parte della dottrina – e la stessa Corte di giustizia – propongono, infatti, di rimpinguarne la consistenza: come è stato,



infatti, sottolineato, i Trattati – a differenza di quanto indicato per la Corte di Giustizia – stabiliscono che il Tribunale debba essere composto “almeno” da un giudice per Stato membro: aprendo così alla possibilità di integrarne la composizione tramite una semplice modifica dello statuto della Corte.

Quel che, tuttavia, più rileva è che tale aumento del numero dei membri del Tribunale, se e quando verrà deciso, obbligherà la dottrina, e le stesse istituzioni europee, a riflettere su due importanti questioni: da un lato, sulla possibilità di continuare a rispettare il criterio di rappresentanza geografica; dall’altro sulla necessità di incidere sull’efficienza non solo strutturale ma anche funzionale della Corte di giustizia.

Con riferimento alla prima questione, ovvero, con riferimento al superamento del criterio della rappresentanza geografica, nel marzo del 2011 la Corte di giustizia ha presentato una proposta di emendamento del suo statuto interno volto ad ampliare il numero dei giudici del Tribunale da 27 (ad oggi, 28) a 39 membri. Con riferimento al Tribunale si pongono, infatti, problematiche diametralmente opposte a quelle presenti per la Corte di giustizia: se per quest’ultima, per l’appunto, una folta composizione è causa di difficoltà organizzative e decisionali – parte della dottrina ha, infatti, sostenuto che la Corte di giustizia abbia smarrito la sua natura di “organo giurisdizionale” e stia correndo il rischio, con i progressivi allargamenti, di diventare un organo “assembleare” - per il Tribunale - diviso in sezioni specializzate e chiamato ad affrontare una crescente mole di lavoro – potrebbe essere vitale avere, in futuro, una composizione più consistente.

Una richiesta di tal genere pone, senza dubbio, delle serie questioni in merito alle future procedure da adottarsi scegliere questi ulteriori 12 giudici. La dottrina, infatti, dubita sull’opportunità di adottare una semplice politica di rotazione: esiste, per l’appunto, chi non sottovaluta per nulla la necessità che si proceda a una selezione di tipo meritocratico<sup>159</sup>. A tal proposito, la stessa Commissione

---

<sup>159</sup> C. Brown, *Appointments to the Court of Justice and General Court: Important Developments*, October 19, 2011. [www.eutopialaw.com](http://www.eutopialaw.com)

europea ha dato la sua formale opinione, proponendo due soluzioni alternative: la prima di queste - rispondendo all'esigenza d'assicurare l'assoluta uguaglianza tra gli Stati membri - propone il "navigato" strumento della rotazione; la seconda, invece, consiglia di selezionare almeno sei dei dodici candidati in base alle loro attitudini e ed idoneità professionali ad operare nelle commissioni specializzate di cui il Tribunale si compone. Tale ultima soluzione, in particolare, sarebbe in grado di riflettere il delicato equilibrio, da un lato, tra la necessità di continuare a rappresentare i sistemi giuridici nazionali e, dall'altro, circa la necessità di rispondere ai requisiti di efficienza e specializzazione che la stessa struttura del Tribunale richiede. Risulta sinora evidente, come l'ultima parola su tale argomento sarà pronunciata dalle istituzioni legislative: istituzioni che, verosimilmente, attribuiranno alle difficoltà finanziarie al momento presenti un peso relativamente importante nel valutare le proposte anzidette<sup>160</sup>.

Con riferimento, invece, alla seconda questione, ovvero, alla necessità di incidere anche sul profilo - più tecnico - dell'efficienza non solo strutturale ma anche funzionale (dunque decisionale) della Corte di giustizia, occorrerà certamente trovare degli strumenti adeguati per garantire l'afflusso al Tribunale di competenze professionali sempre più specializzate: capitale umano indispensabile visto il crescente tecnicismo delle cause.

Concludendo, la strada verso la composizione "ideale" delle Corti dell'Unione appare lunga e travagliata. Inoltre, essa è indissolubilmente legata a doppio filo con primarie questioni ancora irrisolte, tra cui quella della definizione dell'effettivo ruolo e legittimazione delle Corti europee: non più e non solo degli organi strettamente giudiziari.

Sempre più spesso, oramai, si sostiene che l'Europa sia lontana e inefficiente: i futuri cambiamenti nei tradizionali procedimenti di nomina dei giudici della Corte di giustizia - come persino, *de iure condendo*, delle figure apicali di altre istituzioni,

---

<sup>160</sup> *Idem*.

quelle che Francis Jacobs definisce “*top EU jobs*”<sup>161</sup> - potrebbero giocare un ruolo importante nel costruire un’Europa più aperta, efficiente e democratica.

---

<sup>161</sup>F. B. Jacobs, *Nominations and Appointments: an evolving EU model*, cit.

## **Bibliografia**

- Alemanno A., *Unpacking the Principle of Openness in EU law, Transparency, Participation and Democracy*, European Law Review, forthcoming (2014), 6. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?Abstract\\_id=2303644](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?Abstract_id=2303644).
- Alemanno A., Stefan O., *Openness at the Court of Justice of the EU: Toppling a Taboo*, in ECPR Standing Group on Regulation and Governance, Royaume-Uni, 2012.
- Ardernas M., *An European perspective on judicial independence and accountability*, International Lawyer, Spring, 2007, 41 INTLLAW 1.
- Arnulf A., *The European Union and its Court of Justice*, Oxford University Press, 2006.
- Arnulf A., Wincott D., *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford Studies in European Law, Oxford University Press, 2002.
- Ashmann A. & Alfini J., *The key to judicial merit selection: the nominating process*, The American Judicature Society, Chicago, 1974.
- Battaglia E., *La Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in Di Federico G., *Manuale dell'ordinamento giudiziario*, Padova, CEDAM, 2004.
- Baum L., *The Supreme Court*, Washington, DC: CQ Press, 2007.
- Baum L., *Recruitment and the Motivations of Supreme Court Justices*, in Cornell Clayton and Gillman H., *Supreme Court decision making, new institutionalist approaches*, the University of Chicago Press, Chicago and London, 1999.
- Beach D., *Between law and politics: the relationship between the European Court of Justice and EU member states*, Copenhagen : DJØF Publ., 2001.
- Bell J. *Judiciaries within Europe. A Comparative Review*. Cambridge University Press, 2006.
- Bin R., Pitruzzella G., *Diritto Costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino 2000.
- Bogdandy A., Venzke I., *In whose name? An Investigation of International Courts' Public Authority and Its Democratic Justification*, The European Journal Of International law, Vol. 23, no.1, EJIL 2012.

- Bogdandy A. V. and Krenn C., *Why Only the Council of Europe Delivers What the TEU Suggest: A Comparative Analysis of the Appointment procedures in Light of Democratic Principles*, Paper Presented at Conference on *Selecting Europe's Judges: a critical appraisal of appointment process to the European Courts*, College d'Europe, Bruges, Belgium, November 4, 2013.
- British Institute of International and Comparative Law, *The role and future of the European Court of Justice*, European Law Series, London, 1996.
- Brown C., *Appointments to the Court of Justice and General Court- important developments*, October 19, 2011, <http://eutopialaw.com/>.
- Brown C., *Appointments to the Luxembourg Courts'- Part 2*, December 6, 2011.
- Brown L.N., Jacobs F., *The Court of Justice of the European Communities*, London, Sweet & Maxwell, 5th edition by Brown and Kennedy 2000.
- Caretti P., De Siervo Ugo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli Editore, Torino, 2004.
- Chayes A., *The role of the Judge in Public Law litigation*, 89 Harvard Law Review, May 1976, 1281-1309.
- Cheli E., *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri: una nuova edizione aggiornata*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- Chittharanjan F. Amerasinghe, *Judges of the International Court of Justice – Election and Qualifications*, Leiden Journal of International Law, 335-348 (2001).
- Conant L., *Justice Contained. Law and Politics in the European Union*, Cornell University Press, 2002.
- Coomber A., *Judicial Independence: Law and practice of appointments to the European Court of Human Rights*, in *European Court of Human Rights Law Review*, 2003. EHRL2003, 486-500.
- Dahl R., *Decision-Making in a democracy: the Supreme Court as national policy-maker*, 50 Emory L. J. 582, 2001.
- Dawn O., *Government in the United Kingdom: The Search for Accountability, Effectiveness and Citizenship*, Milton Keynes, Open University Press 1991, 28.
- De Bertodano S., *Judicial independence in the International Criminal Court*, Leiden Journal of International Law, 2002, 409-430.

- De Burca G., Wailer J.H.H., *The European Court of Justice*, Oxford University Press, 2001.
- Dicey A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10<sup>th</sup> edit. by E.C.S. Wade, London, MacMillan, 1959.
- Di Federico G., *Il reclutamento dei magistrati: la giustizia come organizzazione*, Bari, Editori Laterza, 1968.
- Di Federico G., *Preparazione professionale degli avvocati e dei magistrati: discussione su una ipotesi di riforma*, Padova, CEDAM, 1987.
- Di Federico G., *Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutor in Europe: Austria, France, Germany, Italy, the Netherlands and Spain*, University of Bologna, Italy, Lo Scarabeo, 2005.
- Di Federico G., *Manuale dell'ordinamento giudiziario*, Padova, CEDAM, 2004.
- Di Federico G., *Le Riforme costituzionali e la giustizia* in Di Federico G., *Manuale dell'ordinamento giudiziario*, Padova, CEDAM 2004.
- Fabbrini F., *Il procedimento di nomina dei giudici della Corte Suprema USA in prospettiva comparata*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (DPCE)*, Vol. 1/2010.
- Fabbrini F., *President Obama's first nomination to the Supreme Court: recent trends in the "Advice and Consent" procedure*, in *Revista General de Derecho Publico Comparado* 6 (2010).
- Fix-Fierro H., *Courts, Justice and Efficiency: A socio-legal study of economic rationality in adjudication*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing ltd., 2004.
- Glasius M., *Do International Criminal Court Require Democratic Legitimacy?*, *The European Journal Of International law*, Vol. 23, no.1, EJIL 2012.
- Griffith J.A.G., *The Politics of the Judiciary*, London, Fontana, 1997.
- Guarnieri C., *L'evoluzione del ruolo del giudice nei regimi democratici*, in M. Vogliotti, *Il tramonto della modernità giuridica. Un percorso interdisciplinare*, Torino, Giappichelli, 2008, 200-217.
- Guarnieri C., *Lanyers and Statist Liberalism in Italy*, in T. C. Halliday, L. Karpik e M. M. Feeley, *Fighting for Political Freedom. Comparative Studies of the Legal Complex and Political Liberalism*, Oxford, Hart, 2007, 439-461.

- Guarnieri C., *Il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- Guarnieri C., *Giustizia e politica. I nodi della Seconda Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- Guarnieri C., Pederzoli, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 2002
- Guarnieri C., Pederzoli, *The Power of Judges*, Oxford University Press, 2002.
- Guarnieri C., *La Giustizia in Italia*, Bologna, il Mulino, 2001.
- Gustavsson S., Karlsson C., Persson T., *The Illusion of Accountability in the European Union*, Routledge Advances in European Politics, New York, 2009.
- Harlow C., *Accountability in the European Union*, Oxford University Press, 2002.
- Hirschl R., *The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts*, in Annual Review of Political Science, vol. 11, 2008, 93-118.
- Howard D. Fisher, *The German Legal System and Legal Language*, Routledge and Cavendish, New York, 2009.
- Hunnings N. M., *The European Courts*, Cartemill Publishing, 1996.
- Jipping T. L. , *Winners and Losers versus how you play the game: should ideology drive judicial selection?*, Regent University Law Review, 2002-2003, 15 REGULAR 1.
- Jacob H., Blankenburg E., Kritzer H. M., Provine D. M., Sanders J., *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*, Yale University Press, 1996.
- Jacobs F.B., *Nominations and Appointments: an evolving EU model*, May 1999, <http://aei.pitt.edu/2303/>
- Kelemen R. D., *Selection, Appointment and Legitimacy: a Political Perspective*, Paper Presented at Conference on *Selecting Europe's Judges: a critical appraisal of appointment process to the European Courts*, College d'Europe, Bruges, Belgium, November 4, 2013.
- Kenney S., *Breaking the silence: gender mainstreaming and the composition of the European court of justice*, Feminist Legal Studies 10, 261, 257-270, 2002
- Kenney, S., *The members of the Court of Justice of the European Communities*, Columbia Journal of European Law, Fall- Winter, 1998-1999, 5 CLMJEURL 101.

- Koopmans T., *Court and Political Institutions*, Cambridge University Press, 2003.
- Kritzer M. H., *Law is the mere continuation of politics by different means: American judicial selection in the twenty-first century*, DePaul Law Review, Winter 2007, 56 DPLLR 423.
- Kommers D. P., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, 1997.
- Kurland P. B., *Politics, the Constitution, and the Warren Court* Chicago, University of Chicago Press, 1970.
- Landfried C., *The Selection Process of Constitutional Court Judges in Germany*, in Russell P. and Malleson K. (eds.), *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: critical perspectives from around the world*, Toronto; Buffalo: University of Toronto Press, 2006.
- Larkins C. M., *Judicial independence and democratization: a theoretical and conceptual analysis*, American Journal of Comparative law, Fall 1996, 44 AMJC 605.
- Lasok K. P. E., *The European Court of Justice, Practice and Procedure*, Butterworths, London, 1994.
- Lawrence S., *Reflections: on Judicial Diversity and Judicial Independence*, in Dodek A. Sossin L., *Judicial Independence in context*, Irwin Law Inc., 2010
- Mackenzie R., Romano C., Shany Y., Sands P., *The Manual of international Courts and Tribunal*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford University Press, 2010.
- Mackenzie R., Sands P., *Judicial selection for International Court: Towards Common Principles and Practices*, in Russell P. and Malleson K., *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: critical perspectives from around the world*, Toronto; Buffalo: University of Toronto Press, 2006.
- Malleson K., *Introduction*, in *Appointing Judges in a Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the world*, Toronto, Ont., London: University of Toronto Press, c2006.
- Malleson K., *The New Judicial Appointment Commission in England and Wales: New Wine in New Bottles? In Appointing Judges In A Age Of Judicial Power: Critical Perspectives From Around The World*, London : University Of Toronto Press, C2006.
- Mance J., *The composition of the European Court of Justice*, October 2011, <http://ukael.org/pastevents461935078262.pdf>.



- Markesinis B.S., *Protecting Privacy*, Oxford University Press, 1999.
- Martini C. M. e G. Zagrebelsky, *La domanda di giustizia*, Giulio Einaudi Editore, Torino, 2003.
- Maute J., *English reforms to judicial selection: comparative lessons for American States?* Fordham Urban Law Journal, January 2007, 34 FDMULJ 387
- McFadden M.P., *Studies of the Justice system. Electing Justice: The law and the Ethics of Judicial Election Campaigns*, American judicature society, Chicago, August 1990.
- Merryman J.H., *The Civil Law Tradition* (3d ed.), Stanford University Press. 2007.
- Mezzetti L., *Sistemi e modelli di Giustizia Costituzionale*, Padova CEDAM, 2009.
- Montanari L., *L'indipendenza della Magistratura in Europa: verso un modello comune di garanzie?* in Toniatti R, Magrassi M. (cur.), *Magistratura, giurisdizione ed equilibri istituzionali. Dinamiche e confronti europei e comparati*, Cedam 2007
- Mowbray A., *The consideration of gender in the process of appointing judges to the European court of human rights*, Human Rights Law Review, 2008.
- Miller C. M., *Exploring Judicial Politics*, New York: Oxford University Press, 2009.
- Miller P. K., *Direct democracy and the courts*, Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2009.
- Mulgan R., *Accountability: an Ever-Expanding Concept?* 2000, 78, Public Administration, 555.
- Mundis D. A., *The Election od Ad litem Judges and other recent developments at International Criminal Tribunals*, Leiden Journal of International Law, 2001, 851-866
- Nicol D., *EC Membership and the Judicialization of British Politics*, Oxford University Press, 2001
- Olszewski P. P., *Who's Judging whom? Why popular elections are preferable to merit selection systems*, Penn State law Review, Summer 2004, 109 Penn. St. L.Rev.1
- Palermo F., *La giustizia costituzionale in Germania*, in Mezzetti Luca ,*Sistemi e modelli di Giustizia Costituzionale*, Padova CEDAM, 2009.

- Pardo R. I., *The utility of opacity in Judicial Selection*, New York University Annual Survey of American Law, 2009, 64 NYUANSAL 633.
- Parry-Giles T., *The character of justice: rhetoric, law, and politics in the Supreme Court confirmation process*, East Lansing: Michigan State University Press, 2006.
- Pegoraro L., *Giustizia Costituzionale Comparata*, Torino, Giappichelli Editore, 2007.
- Pegoraro L., *Lineamenti di giustizia costituzionale comparata*, Giappichelli Editore, Torino, 1998.
- Peri A., *Judicial Independence vs. Judicial Accountability: Judicial Selection Models for Constitutional Courts. A comparative analysis*, in Comparative Law Review, Vol.3, [www.comparativelawreview.com](http://www.comparativelawreview.com).
- Peri A., *La selezione dei giudici della Corte di giustizia e del Tribunale dell'Unione. I poteri ed i limiti del comitato ex. art. 255 Tfu. Riflessioni sull'intervista al giudice Lord Baron Jonathan Mance*, in Diritto pubblico comparato ed europeo, DPCE 4/2012, 1472-1493.
- Petkova B., *Structural Changes and decision-making at the European Court of Justice after the eastern enlargement*, ECPR Conference on EU Politics, 2010.
- Pizzetti F., *Bush vs. Gore. Un nuovo caso di federalismo giurisdizionale*, Giappichelli, Torino, 2002.
- Presser B. S., *Should ideology of judicial nominee matter?: is the Senate's current reconsideration of the confirmation process justified?*, Texas review of Law and Politics, Fall 2001, 6 TXRLP 245.
- Rasmussen H., *European Court of Justice*, GadJura Publishers, Copenhagen, 1998.
- Riedel J., *Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Germany*, in *Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutor in Europe: Austria, France, Germany, Italy, the Netherlands and Spain*, University of Bologna, Italy, Lo Scarabeo, 2005.
- Rinella A., Tobia M., *I giudici costituzionali nei sistemi federali*, in Anuario de derecho constitucional, Madrid, n. 8, 2004.
- Rosas A., *Separation of powers in the European Union*, International Lawyers, Winter 2007, 41 INTLLAW 1033.

- Russell P., *Toward a General Theory of Judicial Independence*, in P.H. Russell and D. O'Brien (eds.), *Judicial Independence in the Age of Democracy*. Charlottesville: University Press of Virginia, 2001.
- Russell P., Malleson K. (eds.), *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: critical perspectives from around the world*, Toronto; Buffalo: University of Toronto Press, 2006.
- Sauvé J. M., *Le rôle du comité 255 dans la sélection du juge de l'Union* in *The Court of Justice and the Construction of Europe. Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case law*. Asser Press, The Hague, Netherland, 2013, 99-119.
- Sauvé J. M., *Les juges européens désormais nommés après avis d'un comité indépendant*. *Entretien*, Les Petites Affiches, no 53, 16 March 2011, pp. 3-7.
- Sauvé J. M., *Qu'est-ce qu'un bon juge européen?*, Dalloz, no 19, 10 May 2011.
- Savage G. David, *The Supreme Court and the powers of the American government*, Washington, DC: Congressional Quarterly Press, c2009.
- Shapiro M., *Courts: A Political and Comparative Analysis*, Chicago, London; The University of Chicago Press, 1981.
- Shapiro, Stone Sweet, *On Law, Politics and Judicialization*, Oxford University Press, 2002.
- Shepherd J., *Finger to the Wind: The influence of Retention Politics on Judges' Decisions*, *The Journal of Legal Studies*, vol. 38, January 2009.
- Sobel Russell S., Hall J., *The Effect of Judicial Selection Processes on Judicial quality: the Role of Partisan Politics*, *Cato Journal*, Vol. 27, No. 1, Winter 2007.
- Solanke I., *Diversity and Independence in the European Court of Justice*, *Columbia Journal of European Law*, Winter 2008/2009.
- Solanke I., *Should European Court be socially representative?* Paper Presented at Conference on Selecting Europe's Judges: a critical appraisal of appointment process to the European Courts, *College d'Europe*, Bruges, Belgium, November 4, 2013.
- Stone Sweet A., *The Judicial Construction of Europe*, Oxford University Press, 2004.
- Stone Sweet A., *Governing with Judges*, Oxford University Press, 2000.

- Sukhatme N., *Justice contained: law and politics in the European Union*. Lisa Conant, Harvvard International Law Journal, Summer 2003, 44 HVLJ 607.
- Taylor W. Clifford, *Merit selection: choosing judges based on their politics under the veil of a disarming name*, Harvard Journal of Law and Public Policy, Winter 2009, 32HVJLP P97.
- Toniatti R, Magrassi M., *Magistratura, giurisdizione ed equilibri istituzionali. Dinamiche e confronti europei e comparati*, Cedam 2007
- Torre A., *La giusitizia Costituzionale nel Regno Unito: caratteri istituzioni e prospettive*, in Mezzetti Luca, *Sistemi e modelli di Giustizia Costituzionale*, Padova CEDAM, 2009.
- Tushnet M., *Defining the field of Comparative Constitutional law*, edit. by Vicki C. Jackson and Mark Tushnet; foreword by William H. Rehnquist Publ Info Westport, Conn: Praeger, 2002.
- Tushnet M., *The Constitution of the United States of America, A contextual analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009.
- Tridimas T., *The General Principle of EU Law*, Oxford University Press, 2006.
- Van Leuven N., *The Judges of the European Court and the Commissioner for Human Rights*, in Lemmens P., Vandenhoe W., *Protocol 14th and the Reform of European Court of Human Rights*, Gaunt, 2005.
- Voeten E., *The Politics of International Judicial Appointments: Evidence from the European Court of Human Rights*, International Organization 61, Fall 2007, 669-701.
- Volcansek M., *Exporting the Missouri Plan: Judicial Appointment Commissions*, Missouri Law Review, Vol. 74, 786.
- Volcansek M., *Judicial selection in Italy: A civil service Model with partisan results* in Russell P. and Malleson K, *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: critical perspectives from around the world*, Toronto; Buffalo: University of Toronto Press, 2006.
- Volcansek M., *Political Power and Judicial Review in Italy*, Comparative political studies, 26:4, Jan. 1994
- Weinberg L., *When Courts decide elections: the constitutionality of Bush vs. Gore*, Boston University Law Review, June 2002.

Williams, *Sovereignty and Accountability in the European Community*, 1990, 61, Political Quarterly, 299.

Yalof D. A., *Pursuit of Justice: Presidential Politics and the selection of Supreme Court nominees*. *American Journal of Legal History*, January, 2000, Chicago: University of Chicago Press, 1999.240pp, 44 AMJLH 107.

Zagrebelsky G., *La giustizia costituzionale*, Bologna: il Mulino, 1988.

Zagrebelsky G., *La Corte in- politica*, intervento al XXIII Premio Giuseppe Chiarelli, 20 Ottobre 2004, Roma, Palazzo della Consulta.

Zagrebelsky G., *Cinquanta anni di attività della Corte Costituzionale*, Campidoglio, sala Giulio Cesare, 22 Aprile 2006.

Zagrebelsky G., *Principi e voti*, Torino, Einaudi, 2005.

Zanelli A., Romeo G., *Profili di diritto dell'Unione europea*, Rubettino Editore, 2002.

[www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de)

[www.conseil-constitutionnel.fr/](http://www.conseil-constitutionnel.fr/)

[www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

[www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

[www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int)

[www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org)

[www.judiciary.gov.uk](http://www.judiciary.gov.uk)

[www.supremecourt.gov](http://www.supremecourt.gov)

[www.supremecourt.gov.uk](http://www.supremecourt.gov.uk)